

Handhaving van bestaande verordeningen door de Regeeringsreglementen van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao. * * * * * * * * * * * * *



A. J. H. L. ADAM.

HANDHAVING VAN BESTAANDE VERORDENINGEN
DOOR DE REGEERINGSREGLEMENTEN VAN
NEDERLANDSCH-INDIË, SURINAME EN CURAÇAO.



HANDHAVING VAN BESTAANDE VERORDENINGEN DOOR DE REGEERINGSREGLEMENTEN VAN NEDERLANDSCH-INDIË, SURINAME EN CURAÇAO. * *

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN, OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS DR. J. VAN LEEUWEN JR., HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE, VOOR DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID TE VERDEDIGEN OP VRIJDAG 7 APRIL 1905, DES NAMIDDAGS TE 3 UREN, DOOR

ALBERTUS JACQUES HENRY LAURENCE ADAM,
GEBOREN TE MÜHLHEIM AAN DE RUHR. * * * * *

BOEKHANDEL EN DRUKKERIJ VOORHEEN E. J. BRILL. * * * * MDCCCCV.



AAN DE NAGEDACHTENIS VAN MIJNE MOEDER

EN

AAN MIJNEN VADER.

INHOUD.

HOOFDSTUK I.

HOOFDSTUK II.

HOOFDSTUK III.

HOOFDSTUK IV

HOOFDSTUK I.

De twee rechtsvragen inzake handhaving van bestaande verordeningen.

Op den dag van inwerkingtreding van het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, 1 Mei 1855, bestonden vooreerst talrijke verordeningen (en bepalingen uit verordeningen), die met dat nieuwe reglement in overeenstemming waren, en voorts talrijke verordeningen (en bepalingen uit verordeningen), die met dat nieuwe reglement in strijd of in disharmonie waren. Evenzoo bestonden op den dag van inwerkingtreding van de beide Regeeringsreglementen van Suriname en Curaçao, 1 Januari 1866, talrijke verordeningen voor de West, die met die nieuwe wetten al dan niet strookten. Er is dus reden voor een tweetal vragen: 1° hoe is het gegaan met de geldingskracht na 1 Mei 1855 (1 Januari 1866) van de toen bestaande, met de Regeeringsreglementen *strookende*, verordeningen? en 2° hoe is het gegaan met de geldingskracht na die data van de toen bestaande, met de Regeeringsregle-

menten *strijdige*, verordeningen? Die vragen zullen dan verder op soortgelijke wijze zijn te stellen ten aanzien van verordeningen, bestaande op het oogenblik van *wijziging* van een der Regeeringsreglementen en met die wijziging hetzij strookend hetzij strijdig.

Waar hebben wij het antwoord op deze vragen te zoeken?

Voor Indië in artikel 132 lid 1 van het Regeeringsreglement, hetwelk luidt:

»Alle op het bij het vorig artikel bedoelde tijdstip verbindende wettelijke verordeningen, reglementen en besluiten worden gehandhaafd tot dat zij door andere zijn vervangen."

Voor Suriname in artikel 169 van het Regeeringsreglement, hetwelk luidt:

»Alle verbindende verordeningen, die er zijn op het tijdstip dat dit reglement in werking treedt, blijven van kracht, tot dat zij door andere, volgens de voorschriften dezer wet, vervangen zijn."

Voor Curaçao in artikel 190 van het Regeeringsreglement, hetwelk eensluidend is met het artikel voor Suriname.

Eene nadere beschouwing van die drie artikelen hangt zoo nauw samen met de verschillende opvattingen omtrent de in hoofdzaak gelijkluidende bepaling van additioneel artikel III van de Grond-

wet van 1848 (additioneel artikel II sinds 1887), dat het dienstig schijnt deze laatste bepaling als punt van uitgang te nemen.

»Alle op het oogenblik der afkondiging van de veranderingen in de Grondwet verbindende wetten, reglementen en besluiten worden gehandhaafd, totdat zij achtervolgens door andere worden vervangen,"

zoo luidt ons additioneel art. II.

Wij stellen thans de volgende vragen:

1°. Is zoo'n artikel noodig om bestaande wetgeving, ook al is zij met de Grondwet *niet* in strijd, in stand te houden?

Deze vraag wordt door de schrijvers verschillend beantwoord. Terwijl THORBECKE in zijn „Aanteekening" (tweede druk 1841—1843), deel II, blz. 268 de noodzakelijkheid van de opneming van dit artikel betoogt, voor zooverre het geldt de bestaande wetgeving te handhaven, als zij *niet* in strijd is met de nieuwe Grondwet, zijn BUYS en anderen van oordeel, dat daarvoor het artikel zeker niet geschreven is, aangezien het vanzelf spreekt, dat de bestaande wetten enz., die niet met de Grondwet strijden, in stand blijven.

Oordeelt men, dat THORBECKE gelijk heeft, dan is het *ontbreken* van zoo'n artikel een reden om aan te nemen, dat de geheele bestaande wetgeving is weggevaagd. In de Grondwet van 1814 ontbrak zoo'n artikel. Maar sommigen willen dit redden met eene proclamatie van December 1813.

Het punt is dus voor Nederland kwestieus, hoewel de practijk en de wetgever tallooze malen wetten van vóór het herstel in 1813 erkend hebben als nog bestaande.

2⁰. Hoe nu te denken over de strijdige verordeningen?

De overheerschende meening in het Nederlandsch staatsrecht over ons artikel schijnt deze, dat *alle* wetten, reglementen en besluiten, die tijdens de herziening van de Grondwet in 1848 of 1887 verbindend waren, bestendigd werden, totdat zij door andere zouden worden vervangen, en zulks onverschillig of zij al dan niet strijdig waren met de herziene Grondwet. Deze meening schijnt ook gedeeld te worden door de regeeringen van na 1887, blijkens hare gedurige toepassing van artikel 37 lid 2 der Nederlandsche Rechterlijke Organisatie (benoeming van kantonrechters-plaatsvervangers voor vijf jaren, in strijd met artikel 166 lid 2 der Grondwet).

Verscheidene rechtsgeleerden echter kunnen zich met deze opvatting niet vereenigen.

Zoo zegt THORBECKE in zijne „Aanteekening" deel II, blz. 321: „Bij het tweede artikel kan men het oog hebben gehad op art 68 der fransche Charte v. 1814. Het zegt niet, zooals het laatste, „qui ne sont pas contraires à la présente Charte;" maar dit spreekt van zelf. Waartoe dan het artikel? Dewijl zonder zoodanige uit-

drukkelijke toelating geen autoriteit en geene wet kon werken, tenzij ingevolge van de Grondwet ingesteld."

Tot dezelfde conclusie komt m. i. Mr. L. de Hartogh in een opstel, opgenomen in de „Bijdragen tot kennis van het Administratief recht" (1876) deel XX, blz. 413, maar met eene andere verklaring. Deze schrijver is het met Thorbecke eens, dat additioneel artikel II nooit heeft willen zeggen, dat met de Grondwet strijdige wetten enz. tijdelijk gehandhaafd zouden worden. Met Thorbecke's oordeel echter, dat eene nieuwe Grondwet ook eene nieuwe staatsorde in het leven roept, die de vroegere op zijde zet, en dat handhaving van deze laatste slechts mogelijk is door het additioneele artikel, kan Mr. de Hartogh niet meegaan. Immers dat eene herziene Grondwet, die grootendeels geschoeid is op de leest van vorige, gewijzigd of veranderd naar de omstandigheden, alle oude instellingen zoude wegvagen, is niet aan te nemen. Maar wat is dan de beteekenis van het artikel? Het heeft, volgens Mr. de Hartogh, dezen zin, dat het tijdelijk de regelingen handhaaft, welke afkomstig zijn van autoriteiten, die door de nieuwe Grondwet in bevoegdheid verminderd of afgeschaft zijn. „De practische vraag," aldus deze schrijver, „is, of die autoriteit, die met de oude staatsregeling is heengegaan, ons nog regeeren kan met de

van haar uitgegane wetten. Deze vraag nu wordt door het additioneele artikel III bevestigend beantwoord."

Anders weder oordeelt Prof. Mr. J. T. Buys in „de Grondwet" (deel II, 1886) op additioneel artikel III van 1848. Volgens dezen hoogleeraar is het artikel zeker niet geschreven om wetten, reglementen en besluiten, die in overeenstemming zijn met de nieuwe Grondwet, te handhaven; derhalve moeten wel bedoeld zijn de met de Grondwet strijdige wetten enz.; maar daarom nog niet *alle* strijdige wetten enz. Prof. Buys wil onderscheiden:

1° voorschriften in de nieuwe Grondwet, die voor dadelijke toepassing vatbaar zijn;

2° voorschriften, die eerst uitwerking behoeven.

„Overal," schrijft Buys (De Grondwet, deel II, blz. 822), „waar voor de werking van eene grondwettige" [lees: grondwettelijke] „bepaling eene bijzondere wet noodig is, blijft die bepaling buiten werking, totdat de bijzondere wet bestaat; maar overal waar het grondwettig" [grondwettelijk] „voorschrift om te werken geen nadere wettelijke regeling behoeft, geldt het van het oogenblik, dat de Grondwet zelve kracht van wet erlangde. Of omgekeerd alleen die met de Grondwet strijdige wetten en verordeningen konden na 1848 gehandhaafd blijven, welker voortbestaan noodig was wegens gemis van de wet

waarin het betrokken grondwettig" [grondwettelijk] „voorschrift, om in de praktijk te gelden, moest worden gekleed."

Naast BUYS' opvatting over het additioneele artikel kan ik niet nalaten de meening van Mr. J. H. FRANSEN VAN DE PUTTE te vermelden, die weinig afwijkt van die van den hoogleeraar. Ook Mr. VAN DE PUTTE wil bij de toepassing van het artikel onderscheiden. Zoo leest men in zijne dissertatie „Beschouwingen over artikel 3 van de Additioneele artikelen" (1881) blz. 56: „want reeds een oppervlakkige blik, op de bepalingen onzer Grondwet geworpen, doet ons naast eenige artikelen, die men als beginselen van wetgeving kan bestempelen, tal van bepalingen opmerken, welke in alle opzichten den naam van perfecte rechtsvoorschriften verdienen." Uit zijn verder betoog merken wij, dat de schrijver ook het oog heeft gehad op de onderscheiding, die BUYS maakte in voorschriften, die voor dadelijke toepassing vatbaar zijn, en andere, die eerst wettelijke uitwerking behoeven. Maar — en hierin wijkt Mr. VAN DE PUTTE af van BUYS' meening — ook bepalingen uit de oude Grondwet wil Mr. VAN DE PUTTE gehandhaafd zien, althans voor zooverre zij volgens bovengenoemde leer van toepassing kunnen zijn. Met een enkel voorbeeld stelt BUYS (De Grondwet, deel II, blz. 818—819) de onjuistheid van deze opvatting in het licht.

Jhr. Mr. A. F. DE SAVORNIN LOHMAN (Onze Constitutie, 1901, blz. 398, vgl. blz. 400) verwerpt de meening van THORBECKE, doch doet overigens geen duidelijke keus.

Ook de geschiedenis van de laatste grondwetsherziening laat ons schromelijk in den steek, zoodat wij ons moeten bepalen tot hetgeen in 1848, toen het artikel in den tegenwoordigen vorm tot stand kwam, voorviel bij de beraadslagingen.

Bij de behandeling van het 12de ontwerp tot wijziging van de Grondwet in de Tweede Kamer werd over het artikel, zooals het door de Regeering na eenige wijzigingen in de redactie werd voorgesteld, geen woord gerept. In de Eerste Kamer echter verhief Mr. W. L. F. C. VAN RAPPARD zijn stem tegen deze bepaling, die hij meende, dat tot tal van moeielijkheden aanleiding zou geven, voor zooverre hij de zienswijze moest deelen van THORBECKE, dat het artikel slechts die wetten handhaafde, die in overeenstemming waren met de voorschriften van de nieuwe Grondwet. Een en ander werd door Mr. VAN RAPPARD met vele voorbeelden toegelicht.

Dat de dubbele Kamer zich toen behoorde uit te spreken over de juiste beteekenis, die zij aan het artikel wilde hechten, sprak van zelf. Zulks deed zij ook in het voorloopig verslag van 27 September 1848 en gaf kort en bondig te kennen,

dat het artikel niet anders opgevat werd dan aldus: dat de bestaande wetten, reglementen en besluiten tot aan het tijdstip hunner vervanging van kracht zouden blijven, ook al waren zij in strijd met bij de Grondwet aangenomen beginselen of vastgestelde voorschriften.

In haar memorie van beantwoording vereenigde de Regeering zich volkomen met het gevoelen, door de Kamer in het voorloopig verslag geuit.

De algemeen geldende meening (zie boven, blz. 4) is derhalve in overeenstemming met de uitlegging, die de historie ons opdringt.

Zooals ik reeds zeide, viel er in 1887 niets voor over het tegenwoordige artikel II van de additioneele artikelen. Zouden de toenmalige Kamer en Regeering zich stilzwijgend hebben aangesloten bij de opvatting van de autoriteiten van 1848? Men moet zulks volgens sommigen aannemen, als men zijn aandacht wijdt aan de opneming van additioneel artikel V. Zou dit artikel — vragen zij — wel noodig zijn geweest, als Buys' opvatting eens de ware was? Zou het dan noodig geweest zijn uitdrukkelijk voor te schrijven, dat de toepassing van artikel 152 lid 1 van de Grondwet van 1887 wachtte op de wettelijke regeling, die het artikel voorziet?

Ik kan dit argument niet klemmend vinden. Artikel 152 lid 1 is volstrekt niet een artikel, dat wettelijke uitwerking behoeft om te kunnen

werken. Als de wet, die „het tegendeel bepaalt", ontbreekt, kan het voorschrift juist onbelemmerd werken; evengoed als lid 3 en lid 4 van artikel 91 van het Indische Regeeringsreglement zouden kunnen werken, al was er geen verordening die de daarbedoelde uitzonderingen aanwees. Additioneel artikel V is even goed onmisbaar als men meegaat met de leer van Buys, en bewijst dus allerminst, dat tegen die leer partij is gekozen in 1887.

In korte trekken heb ik getracht het staatsrechtelijk vraagstuk inzake additioneel artikel II uiteen te zetten. Ik stel me voor in een volgend hoofdstuk onder het licht dezer uiteenzetting mijn volle aandacht te wijden aan de in hoofdzaak gelijkluidende bepaling in het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië.



HOOFDSTUK II.

De beide rechtsvragen in het Nederlandsch-Indisch Staatsrecht.

§ 1.

Artikel 132 Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië.

Het Regeeringsreglement bevat onder zijne overgangsbepalingen eene (artikel 132 lid 1), die aldus luidt:

> »Alle op het bij het vorig artikel bedoelde tijdstip" — dat is het tijdstip van inwerkingtreding, 1 Mei 1855 — »verbindende wettelijke verordeningen, reglementen en besluiten worden gehandhaafd totdat zij door andere zijn vervangen."

Welken zin en welke strekking nu moeten wij dit artikel toeschrijven?

Laat ons eerst zien naar den tekst van de bepaling.

Dat de bepaling van lid 1 zelf geen licht geeft,

laat zich denken, want zij is geheel gelijk aan het dubieuze additioneel artikel II der Grondwet, behoudens dat de woorden «op het oogenblik der afkondiging van de veranderingen in de Grondwet" vervangen zijn door »op het bij het vorig artikel bedoelde tijdstip."

Maar werpt lid 2 misschien licht op lid 1? Dat tweede lid (waarover men zie KEUCHENIUS III, blz. 950—951) luidt:

»Bepalingen, voorkomende in de verordeningen vermeld in de eerste zinsnede van art. 82, die in strijd zijn met het voorschrift der eerste zinsnede van art. 78, behouden slechts kracht gedurende twee jarcn na het in werking treden van dit reglement."

Bij eersten oogopslag schijnt het, alsof daar aan één bepaalde categorie van verordeningen, die in strijd zijn met eene voor dadelijke toepassing vatbare bepaling (artikel 78 lid 1), »slechts gedurende twee jaren" geldingskracht wordt gegeven; en men zou daaruit willen afleiden, dat alle overige soorten van verordeningen, óók zoo ze in strijd zijn met voor dadelijke toepassing vatbare bepalingen van het Regeeringsreglement (hetzij artikel 78 lid 1 of een ander artikel), een langer leven hebben. Dan zou dus de leer van BUYS voor ons artikel weerlegd worden door lid 2.

Maar als men nader toeziet, blijkt het, dat artikel 132 lid 2 Regeeringsreglement een geval

op het oog heeft, dat onze kwestie niet raakt: een geval van conflict tusschen twee bepalingen van het Regeeringsreglement zelf, t. w. artikel 78 lid 1 en artikel 82 lid 1. Artikel 82 wettigt wat artikel 78 verbiedt. In *dien* strijd kiest de overgangsbepaling partij voor artikel 82 lid 1 *tot* 1 Mei 1857, voor artikel 78 lid 1 *na* 1 Mei 1857. *Indirect* raakt artikel 132 lid 2 natuurlijk ook de *verordeningen* in artikel 82 lid 1 bedoeld, welker voortbestaan natuurlijk aan artikel 78 lid 1 getoetst zal moeten worden, nu sinds 1 Mei 1857 dat artikel 78 de overhand heeft op artikel 82; maar het dilemma van artikel 132 lid 1 kan uit lid 2 geenerlei licht ontvangen.

Laat ons dus, nu de tekst geen uitsluitsel geeft, de geschiedenis van het artikel nagaan.

In het voorloopig verslag der Tweede Kamer over het eerste (tevens tweede) ontwerp-Regeeringsreglement (Keuchenius II, blz. 173) treft ons reeds dadelijk een zinsnede, die ons op het spoor leidt tot eenige verklaring van artikel 132 lid 1. Bij de behandeling toch van artikel 117 — waarvan de tekst slechts in zooverre verschilde van dien van ons tegenwoordig artikel 132 lid 1, dat daarin de woorden stonden »alle op het oogenblik der afkondiging van dit reglement" in plaats van »alle op het bij het vorig artikel bedoelde tijdstip" — werd in eene afdeeling de vraag ge-

daan, of men bij de handhaving van de verbindende wettelijke verordeningen enz. niet het gewone voorbehoud moest maken : »voor zoover zij niet in strijd zijn met de tegenwoordige wet." Sommigen meenden, dat de Regeering dit voorbehoud niet zou wenschen, omdat zij eerst de noodzakelijke veranderingen in overweging wilde nemen en tot zoolang de bestaande verordeningen, ook wanneer die in strijd waren met de aangenomen beginselen, bestendigd wilde laten. »Intusschen," zoo luidt het verslag verder, »zal zoo doende het gevaar ontstaan, dat, terwijl sommige *voor dadelijke werking vatbare bepalingen* van het reglement *in kracht komen*, andere daarin opgenomene beginselen, welker uitvoering door wet of ordonnantie geregeld moet worden, gedurende geruimen tijd niets meer zullen zijn dan eene doode letter."

Zeer positief sprak de Regeering zich uit in de memorie van toelichting, die het derde ontwerp (van 15 December 1853) begeleidde, in deze bewoordingen (KEUCHENIUS II, blz. 317), waarin ik hier en daar cursiveer :

»Ofschoon dit reglement het karakter niet heeft eener koloniale grondwet, is het nogtans in vele opzigten eene wet van beginselen, in zooverre *onderscheidene* zijner *bepalingen voor geene dadelijke toepassing vatbaar* zijn, *zoolang niet de verordeningen zijn vastgesteld welke die toepassing moeten*

regelen. Wilde men nu door en te gelijk met de invoering van het reglement al *die* verordeningen doen vervallen, welke thans bestaan omtrent de onderwerpen, die *de evenbedoelde bepalingen* betreffen, wetteloosheid zou daarvan het noodwendig gevolg zijn. De uitdrukkelijke onvoorwaardelijke afschaffing derhalve van *alle* verordeningen, welke in strijd zijn met dit reglement zou eene gevaarlijke strekking hebben. *Voor zooverre die strijd betreft bepalingen, die voor dadelijke werking vatbaar zijn, volgt de afschaffing der strijdige verordeningen van zelf uit het algemeene regtsbeginsel dat eene latere wet eene vroegere afschaft.*"

Bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer werd over artikel 132 lid 1 geen woord gewisseld.

Ook bij de wisseling van stukken met, en bij de beraadslagingen in, de Eerste Kamer gaf het artikel tot geene bedenking aanleiding.

Met deze wordingsgeschiedenis van artikel 132 klopt intusschen volkomen wat tusschen Tweede Kamer en Regeering voorviel over hoofdstuk V van het Regeeringsreglement. Bij KEUCHENIUS II, blz. 128, vinden wij in het voorloopig verslag de volgende opmerking: »Er zijn hier," in hoofdstuk V, »voorschriften overgenomen uit de Indische Algemeene bepalingen van wetgeving, de overgangsbepalingen en het Reglement op de regterlijke organisatie, welke verordeningen vroeger alle

bij Koninklijk besluit zijn vastgesteld. Die overneming heeft echter niet altijd letterlijk plaats gehad. Integendeel zijn verscheidene artikelen aanmerkelijk veranderd. Die artikelen zouden, zoo de tegenwoordige wet tot stand komt, de vroegere vervangen; maar nu is het niet te ontkennen, dat daardoor eene zonderlinge verhouding geboren wordt tusschen hetgeen op die wijze bij de wet is vastgesteld en dat gedeelte der aangehaalde verordeningen, hetwelk onveranderd blijft." En wat antwoordt de Regeering (KEUCHENIUS II, blz. 270)? »Eene andere algemeene aanmerking in het verslag voorkomende blijft ter beantwoording over. Zij betreft de niet altijd letterlijke overneming in dit hoofdstuk van voorschriften uit de Indische Algemeene bepalingen van wetgeving; de overgangsbepalingen en het Reglement op de regterlijke organisatie, alsmede de, naar men meent, zonderlinge verhouding, die daardoor geboren wordt tusschen hetgeen op die wijze bij de wet is vastgesteld en dat gedeelte der evengenoemde verordeningen, hetwelk onveranderd blijft. De Regering kan niet inzien, hoe uit de hier bedoelde overweging eenig bezwaar kan ontstaan. Zij heeft zich, gelijk uit het nieuwe ontwerp blijken kan, den wenk omtrent afwijkingen van de redactie der overgenomen voorschriften ten nutte gemaakt. Maar zoo wel daar waar die voorschriften letterlijk zijn overgebragt, als waar,

met behoud van hun wezen, de bewoordingen eenige verandering hebben ondergaan, is de verhouding, waarop men gewezen heeft, wel verre van zonderling te zijn, integendeel zeer natuurlijk en duidelijk. De overgenomen voorschriften moeten geacht worden in dien zin geene bestanddeelen meer uit te maken van de verordeningen waaraan zij ontleend zijn, dat zij vooreerst moeten beschouwd worden te zijn vervangen door de correspondeerende bepalingen van dit reglement, ten andere niet meer op de wijze, waarop dit omtrent de overige voorschriften dier verordeningen geschieden kan, kunnen worden afgeschaft of veranderd, maar tot die afschaffing of verandering niet meer de Koning, maar alleen de wetgevende magt bevoegd is. Dat het verband tusschen de overgenomene en de overige bepalingen der hier bedoelde verordeningen zou zijn verbroken of benadeeld, is in het verslag niet beweerd, en ook der Regering bij naauwkeurig onderzoek niet gebleken; van die zijde is ook te minder bezwaar mogelijk, omdat het in het ontwerp overgenomene, naast en met het niet overgenomen gedeelte der verordeningen, die men hier op het oog heeft, altijd een geheel zal blijven uitmaken." Men ziet het, de Regeering is hier volkomen consequent.

Hoe nu in het licht dezer wordingsgeschiede-

nis te oordeelen over de beide in hoofdstuk I aangeduide rechtsvragen?

1° In al de vorige Regeeringsreglementen ontbrak zoo'n bepaling. Wel had de proclamatie van *Ind. Stbl.* 1816 n° 5 (houdende kennisgeving van het aanvaarden van het bestuur door Kommissarissen-Generaal, alsmede door den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië) gezegd: »Wij verklaren voorts, ter voorkoming van alle stoornis en hinder in den geregelden loop der zaken, dat de bestaande wetten en verordeningen op de uitoefening van het regt, de beheering en invordering van 's lands middelen en geregtigheden, den landbouw, den handel, de vaart en andere voorwerpen van algemeen bestier hare volle kracht en werking behouden; willende en begerende Wij, dat dezelve door allen worden geëerbiedigd en achtervolgd, en door hen, aan wie derzelver toepassing en uitvoering is toevertrouwd, uit naam en van wege het Nederlandsch bestier worden gehandhaafd, totdat daarin nader door Ons mogte worden voorzien." Maar mochten wij doordrongen zijn van de onmisbaarheid van zulk een overgangsbepaling, dan zoude dus bij het in werking treden van het Regeeringsreglement van 1836 de geheele toen bestaande wetgeving weggevaagd zijn. Dan zouden dus met de in artikel 132 lid 1 bedoelde »verbindende wettelijke verordeningen" nooit andere

verordeningen bedoeld kunnen zijn dan die van tusschen 1836 en 1 Mei 1855 dagteekenen; eene opvatting, die in flagranten strijd is met de door de gansche practijk van het Indische recht gedeelde opvatting. Talrijke verordeningen van vóór 1836 maken onmiskenbare bestanddeelen uit van het geldende Indische recht. Wij kunnen de meening van THORBECKE (zie boven blz. 3), dat eene Grondwetsherziening al het bestaande recht wegvaagt tenzij het tegendeel uit de Grondwet blijkt, onmogelijk op de totstandkoming van een nieuw Regeeringsreglement toepassen; en moeten in elk geval aannemen dat de op 1 Mei 1855 bestaande, *niet* met het Regeeringsreglement strijdige verordeningen na dien datum in stand gebleven zijn, hetzij zij van vóór of van na 1836 dateeren, mits zij »verbindend" (wettig tot stand gekomen; zie MARGADANT III, blz. 445) zijn.

2⁰ Wat echter de strijdige verordeningen betreft, hier hebben wij ons af te vragen, of het de bedoeling is dat *alle* strijdige verordeningen van kracht blijven, dan of wij hier de onderscheiding moeten maken, die BUYS ons leert. De woorden van het artikel laten twijfel mogelijk, zooals we zagen in hoofdstuk I. Uit de geschiedenis van de bepaling wordt het echter duidelijk, dat noch Regeering noch Kamer een algemeene strekking aan het artikel heeft willen geven,

integendeel bespeuren wij de meest treffende overeenstemming met de door Buys verkondigde leer. Of de practijk zich aan deze zienswijze gehouden heeft, mogen wij betwijfelen en zullen wij hieronder nader nagaan; maar dat de wordingsgeschiedenis de leer van Buys in het gelijk stelt schijnt mij aan geen twijfel onderhevig. Het is jammer dat Buys die wordingsgeschiedenis niet heeft gekend; hij zou er wellicht voor zijn uitlegging van additioneel artikel III der Grondwet van 1848, dat slechts vijf jaren ouder is dan onze parlementaire gedachtenwisseling, een argument te meer in hebben kunnen vinden.

Men kan echter vragen of naast artikel 132 lid 1, aldus opgevat, artikel 59 lid 1 niet overbodig was. Mij dunkt van wel.

Wij zagen reeds in hoofdstuk I, dat ook voor artikel 132 lid 1 de vraag zal zijn te stellen: is ons artikel alleen toe te passen op verordeningen bestaande op 1 Mei 1855, of ziet het ook op verordeningen, die bestaan op het oogenblik van wijziging van het Regeeringsreglement en met een gewijzigd of nieuw artikel in strijd komen? Over die vraag geeft de wordingshistorie geen licht; maar de tekst van het artikel sluit een antwoord in den laatstbedoelden zin uit.

Vervolgens: hoever gaat de uitdrukking »wet-

telijke verordeningen en besluiten"? M. i. omvat zij alle »wettelijke regelingen" (zooals sinds 1901 de Regeeringsreglementen van de West zeggen) uitgenomen traktaten, dus niet alleen die van het centrale gezag (»algemeene verordeningen") maar ook die van lagere bevoegde machten uitgegaan. Ten aanzien van gewestelijke verordeningen wordt deze meening gedeeld door Mr. P. F. Woesthoff, blijkens blz. 154 (vgl. blz. 156) van zijne dissertatie over »De locale verordeningen in het Nederlandsch-Indisch staatsrecht" (Leiden 1904).

En ten slotte: kan in eene verordening, die door artikel 132 lid 1 Regeeringsreglement gehandhaafd wordt, maar die strijdig is met het Regeeringsreglement, wijziging worden gebracht ook *zonder dat* men die verordening met het Regeeringsreglement in overeenstemming brengt? Een voorbeeld hiervan vinden wij bij de landrenteregeling van *Ind. Stbl.* 1819 n° 5, die niet beantwoordde aan artikel 59 lid 2 Regeeringsreglement, en die bij *Ind. Stbl.* 1872 n° 66 gewijzigd werd zonder dat de nieuwe regeling strookte met het Regeeringsreglement. De Nederlandsche practijk schijnt de gestelde vraag toestemmend te beantwoorden. Zoo is de Provinciale wet na 1887 gewijzigd, hoewel zij niet meer in overeenstemming was met de Grondwet. Zoo is de Onteige-

ningswet na 1887 aangevuld, hoewel zij niet meer met het Grondwetsartikel over onteigening strookt. Men zal echter wel moeten aannemen, dat de gewijzigde bepalingen niet zelf in strijd mogen zijn met het nieuwe beginsel van de Grondwet of (in ons geval) van het Regeeringsreglement.

Over de algemeene vragen, in deze paragraaf behandeld, geven de boeken over het Indisch staatsrecht (MARGADANT, KLEINTJES, DE LOUTER) geen licht. Wij zullen dus trachten na te gaan, welk licht de practijk en de schrijvers werpen over den invloed van artikel 132 lid 1 eenerzijds op verordeningen die op 1 Mei 1855 bestonden en met ons Regeeringsreglement niet streden, anderzijds op die artikelen van het Regeeringsreglement, die op 1 Mei 1855 wél bestaande verordeningen vonden welker bepalingen met de hunne strijdig waren.

---

§ 2.

Invloed van artikel 132 op vroegere verordeningen, die niet strijden met het Regeeringsreglement.

Over den invloed van ons artikel op vroegere verordeningen, die *niet* strijden met het Regee-

ringsreglement, behoeft niet veel te worden gezegd. Wij zeiden reeds (blz. 19), dat de gansche practijk van het Indische recht deze verordeningen als geldend aanneemt, ook al zijn zij ouder dan 1836. Men zie bijvoorbeeld de publicatie van DAENDELS van 1808 *(Bijblad 217)*. Ook de schrijvers over Indisch staatsrecht doen nergens een afwijkend gevoelen kennen.

---

§ 3.

Invloed van artikel 132 op de overige artikelen van het Regeeringsreglement.

Gaan wij thans na, bij welke artikelen van het Regeeringsreglement men voor de vraag komt te staan naar de geldingskracht van verordeningen, die van vóór 1 Mei 1855 dateeren en met die artikelen in strijd zijn, en welken invloed de handhaving van die strijdige verordeningen op de bedoelde artikelen van het Reglement heeft.

Bij de artikelen **22**, **24**, **25** en **26** Regeeringsreglement, die o. a. handelen over het regelingsnoodrecht van den Gouverneur-Generaal tegenover

algemeene maatregelen van bestuur, ontmoeten wij artikel 37 Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië (van 1848), hetwelk luidt:

»Wanneer de Gouverneur-Generaal de wijziging of opheffing eener van den Koning uitgegane wettelijke bepaling noodig oordeelt, zal hij daartoe kunnen overgaan, doch niet anders, dan onder 's Konings nadere goedkeuring; behoudens de bijzondere gevallen, waarin de bevoegdheid tot wijziging of opheffing uitdrukkelijk aan den Gouverneur-Generaal is opgedragen.

»De aldus door den Gouverneur-Generaal, onder 's Konings nadere goedkeuring, vastgestelde bepalingen hebben inmiddels in Nederlandsch-Indië kracht van wet, tot dat hare intrekking, op de bij artikel 1 omschreven wijze, door afkondiging is openbaar gemaakt."

Met de leer van Buys zijn wij van oordeel, dat naast de artikelen 22 vlg. Regeeringsreglement, die duidelijk de macht van den Gouverneur-Generaal tegenover hoogere algemeene verordeningen omschrijven, geen plaats meer is voor artikel 37 Algemeene Bepalingen van Wetgeving. Artikelen 22 vlg. stellen de regels vast, waaraan de Gouverneur-Generaal gebonden is, beperken de bevoegdheid van den Landvoogd tot het daarin genoemde; en het zijn artikelen die zooals zij daar liggen voor onmiddellijke toepassing vatbaar zijn.

Neen, moeten de tegenstanders van de leer

van Buys zeggen, artikel 37 Algemeene Bepalingen blijft gelden zoolang het niet uitdrukkelijk ingetrokken is. Dat naast artikel 37 Algemeene Bepalingen ook de artikelen 22 vlg. Regeeringsreglement van kracht zijn, zal door deze leer tevens wel worden aangenomen. Margadant, Kleintjes en De Louter maken geen melding van artikel 37 Algemeene Bepalingen, en schijnen zich op dit punt stilzwijgend bij Buys' leer aan te sluiten.

Strijd met de aangehaalde artikelen zie ik niet in artikel 432 lid 2 Inlandsch Reglement. De daar gegeven bevoegdheid staat m. i. naast de bevoegdheid waarop de artikelen 22—26 doelen.

Artikel **31** Regeeringsreglement trof in de toen bestaande wetgeving aan: artikel 1 Algemeene Bepalingen, artikel 183 Rechterlijke Organisatie (van 1848) en de publicatie in *Ind. Stbl.* 1854 n⁰ 55. Het eerste dier artikelen zag op afkondiging van alleen die verordeningen, die door den Koning en door den Gouverneur-Generaal zijn vastgesteld; artikel 183 en de publicatie zagen alleen op verordeningen van den Gouverneur-Generaal. Artikel 31 Regeeringsreglement nu kwam den vorm en de wijze van afkondiging van *alle* algemeene verordeningen regelen. Gaan wij artikel 31 lid voor lid na.

In lid 1 worden de drie soorten van algemeene

verordeningen genoemd en de vorm van afkondiging daarvan vastgesteld. Artikel 183 Rechterlijke Organisatie en de publicatie van 1854 regelden voordien — en op afwijkende wijze — den vorm van afkondiging der verordeningen uitgaande van den Gouverneur-Generaal, en zijn nimmer ingetrokken.

Volgens de leer van Buys nu staat het vast, dat de vorm van afkondiging der algemeene verordeningen beheerscht wordt door artikel 31 Regeeringsreglement en dat daardoor artikel 183 Rechterlijke Organisatie moet zijn vervallen. Evenzoo de publicatie van 1854, want met die »publikatiën, resolutiën of besluiten" van den Gouverneur-Generaal zijn blijkens den tekst zelf der publicatie alleen »verordeningen" van den Landvoogd bedoeld (zie ook beneden blz. 28), die dus per se vallen onder het genus algemeene verordeningen van artikel 31 lid 1 Regeeringsreglement.

Volgens de andere leer zouden artikel 183 Rechterlijke Organisatie en de publicatie van 1854 nog altijd moeten worden nageleefd.

Artikel 31 lid 2 eerste zinsnede geeft de wijze aan, waarop de afkondiging plaats heeft. Nergens was ooit bepaald, hoe die afkondiging zou plaats hebben; alleen verwees artikel 1 Algemeene Bepalingen voor bepalingen, door den Koning of door den Gouverneur-Generaal vastgesteld, naar het toenmalig reglement op het beleid der Regee-

ring. Dit reglement, dateerende van 1836, bevatte echter in artikel 14 niets omtrent de wijze van afkondiging en noemde slechts »verordeningen, bevelen en andere handelingen van den Gouverneur-Generaal." Noemen wij de beide producten van wetgeving, in artikel 1 Algemeene Bepalingen bedoeld, Koninklijke besluiten en ordonnantiën, dan heeft volgens de leer van Buys ook artikel 1 Algemeene Bepalingen geen bestaan meer sinds artikel 31 lid 2 Regeeringsreglement. Door de tegenstanders van de leer van Buys moet dat artikel 1 nog als bestaande, immers niet ingetrokken, worden aangemerkt.

Bij lid 3 en lid 4 van artikel 31 speelt onze kwestie niet.

Artikel **33** Regeeringsreglement strookt niet met de anterieure publicatie in *Ind. Stbl.* 1854 n^0 55, waarover reeds gesproken werd bij artikel 31 (boven blz. 25).

Het formulier van afkondiging der ordonnantiën, waarover blijkens bovenvermelde publicatie zich vóór 1 Mei 1855 een verschil van gevoelen openbaarde, is thans opgenomen in het Regeeringsreglement. Hierdoor heeft, voor wie de leer van Buys aanneemt, de publicatie, ook al is zij nimmer ingetrokken, hare geldingskracht verloren, voor zooverre het betreft de afkondiging van ordonnantiën.

Ziet zij nog op iets anders? Er is reden tot die vraag, immers ook voor afkondiging van gouvernementsbesluiten verwijst KLEINTJES deel I, blz. 322, naar de publicatie. Bedoelt die schrijver met die verwijzing te zeggen, dat de openbaarmaking (men kan hier moeielijk van »afkondiging" in den zin van artikel 31 Regeeringsreglement spreken) van gouvernementsbesluiten, welke nergens geregeld is, beheerscht kan worden door de publicatie van 1854, dan acht ik die opvatting onjuist. Immers in het dispositief — als ik het zoo noemen mag — van de publicatie wordt uitsluitend van »verordeningen van den Gouverneur-Generaal" gesproken en van »kracht van wet" krijgen, waarin een terugslag ligt op het in den aanhef aangehaalde artikel 1 der Algemeene Bepalingen van Wetgeving. Wel wordt daarnaast artikel 14 van het Regeeringsreglement van 1836 aangehaald, dat naast »verordeningen" van »bevelen en andere handelingen" van den Gouverneur-Generaal spreekt; wel spreekt de considerans van een verschil van gevoelen over den vorm van »verordeningen *en bevelen* van den Gouverneur-Generaal"; wel zegt het dispositief der publicatie, dat onder »verordeningen" alle »publikatiën, resolutiën of besluiten" vallen; maar m. i. kan »kracht van wet hebben door afkondiging" alleen op ordonnantiën, niet op gouvernementsbesluiten zien.

Artikel **38** onder *b* j° artikel 44 Regeeringsreglement is niet in overeenstemming met artikel 872 lid 2 van het Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering (van 1848).

In artikel 872 lid 2 Rechtsvordering toch wordt de vreemdeling tot kostelooze procedure toegelaten, ingeval eene overeenkomst, door den Gouverneur-Generaal onder 's Konings nadere goedkeuring met regeeringen van Europeesche bezittingen in Indië te sluiten, of een verdrag, door den Koning met andere mogendheden gesloten, daarin voorziet. Het artikel onderstelt derhalve de mogelijkheid, dat de Gouverneur-Generaal een internationaal traktaat sluit, eene bevoegdheid, die sinds het Regeeringsreglement van 1854 de Landvoogd mist. Artikel 44 Regeeringsreglement ziet op verdragen, die de Gouverneur-Generaal met Indische Vorsten en volken kan sluiten, op de zgn. politieke contracten, maar niet op traktaten met koloniale regeeringen.

De leer van Buys acht uit artikel 872 lid 2 Rechtsvordering weggevallen de bevoegdheid, daarin aan den Gouverneur-Generaal gegeven.

Zij die artikel 872 lid 2 laten voortbestaan moeten van meening zijn, dat de Gouverneur-Generaal het recht behoudt traktaten te sluiten als in artikel 872 lid 2 bedoeld worden, zoolang dat artikel ongewijzigd blijft.

MARGADANT deel I, blz. 297, sluit zich te dezen bij de leer van BUYS aan.

De artikelen **45** tot en met **48** Regeeringsreglement staan naast artikel 36 Algemeene Bepalingen van Wetgeving.

Volgens de leer van BUYS is het aan geen twijfel onderhevig, of de artikelen 45 vlg. hebben artikel 36 Algemeene Bepalingen van Wetgeving vervangen. De machtiging van den Koning, vereischt in artikel 36 Algemeene Bepalingen voor politieke vrijheidsbeperking door den Gouverneur-Generaal, is dan niet meer noodig door de artikelen 45 vlg. Regeeringsreglement. Immers thans ontleent de Landvoogd zijn bevoegdheid aan de wet en wordt het besluit, waarin de maatregel van den Gouverneur-Generaal vervat is, slechts ter kennis gebracht van den Minister van Koloniën en soms bovendien van de Staten-Generaal. Daarentegen is thans overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië vereischt.

Eene andere meening moeten de tegenstanders van de leer van BUYS verkondigen. Volgens hen moet artikel 36 Algemeene Bepalingen van Wetgeving intact gebleven zijn naast (of misschien wel: op de plaats van) de artikelen 45 vlg. Regeeringsreglement.

MARGADANT, DE LOUTER, KLEINTJES en de regee-

ringspractijk kiezen hier blijkbaar partij voor de leer van BUYS.

Artikel **49** Regeeringsreglement schrijft voor, dat de benoeming, het ontslag en de pensionneering van de (Indische) ambtenaren geschieden door den Gouverneur-Generaal volgens regels bij algemeene verordening te stellen.

Zoo'n algemeene verordening bestaat slechts voor de pensionneering (*Ind. Stbl.* 1881 n⁰ 142 en 1887 n⁰ 192), maar benoeming en ontslag zijn slechts ten deele geregeld, namelijk *Ind. Stbl.* 1864 n⁰ 194 (herhaaldelijk gewijzigd) bevat eenige regelen omtrent benoembaarheid tot ambtenaar bij den burgerlijken dienst in het algemeen, en *Ind. Stbl.* 1867 n⁰ 168 stelt bepalingen vast voor de benoeming en het ontslag van inlandsche ambtenaren.

Aan het vereischte van artikel 49 is dus slechts ten deele voldaan. Mochten nu verordeningen van vóór 1 Mei 1855 de benoeming van ambtenaren opdragen aan anderen dan aan den Gouverneur-Generaal, dan zullen die verordeningen, krachtens artikel 132 lid 1 Regeeringsreglement, geobserveerd moeten worden volgens de leer van BUYS, omdat de werking van artikel 49 Regeeringsreglement afhankelijk gesteld wordt van de algemeene regeling, die het voorschrijft. Zoo draagt artikel 15 (oud) Rechterlijke Organisatie de be-

noeming van alle rechterlijke ambtenaren, uitgezonderd den President van het Hooggerechtshof, op aan den Gouverneur-Generaal, »*voor zoover hij derzelver aanstelling niet aan andere autoriteiten opdraagt.*" Sedert *Ind. Stbl.* 1901 n⁰ 201 is deze bepaling echter vervangen door andere; de buitenwerkingstelling van het nieuwe artikel 15 bij *Ind. Stbl.* 1901 n⁰ 402 kan op het voortbestaan van het oude artikel 15 moeielijk invloed hebben gehad.

Voor het ontslag van Europeesche burgerlijke ambtenaren bestaat de algemeene verordening in het geheel nog niet. Ten onrechte m. i. meent Mr. A. STIBBE in het Recht van Nederlandsch-Indië deel 56 (1891) blz. 138, dat de Gouverneur-Generaal zijn recht tot ontslaan van ambtenaren reeds ontleent aan artikel 49 Regeeringsreglement.

MARGADANT, DE LOUTER en KLEINTJES achten artikel 49 nog niet van toepassing, voordat de algemeene verordening bestaat.

Artikel **52** lid 3 Regeeringsreglement staat naast artikel 390 van het Reglement op de Strafvordering en artikel 399 van het Inlandsch Reglement, beide van 1848.

Artikel 52 lid 3 Regeeringsreglement beperkt het verleenen van amnestie en abolitie tot inlandsche vorsten en hoofden, terwijl artikel 390 lid 1 van het Reglement op de Strafvordering en arti-

kel 399 lid 1 van het Inlandsch Reglement, verwijzende naar artikel 20 van het Regeeringsreglement van 1836, eene grootere categorie van personen op het oog hadden. Artikel 52 lid 3 is voor onmiddellijke toepassing vatbaar.

Na 1 Mei 1855 strekt zich derhalve volgens de leer van BUYS de toepassing van artikel 399 lid 1 Inlandsch Reglement niet verder uit dan tot inlandsche vorsten en hoofden, waarbij dan ingevolge artikel 52 lid 3 Regeeringsreglement overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië een vereischte is, terwijl volgens die zelfde leer artikel 390 lid 1 Strafvordering is vervallen. Dat de ordonnantie in *Ind. Stbl.* 1862 n⁰ 119 in flagranten strijd komt met artikel 52 lid 3 Regeeringsreglement toont MARGADANT II, blz. 127, m. i. zeer juist aan.

Zoowel KLEINTJES (deel II, blz. 158) als DE LOUTER (vijfde druk, blz. 530) zijn het met MARGADANT eens, dat de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal beperkt is tot inlandsche vorsten en hoofden. De drie schrijvers volgen hier dus de leer van BUYS.

Met artikel **53** Regeeringsreglement zijn enkele bepalingen van het Burgerlijk Wetboek niet volkomen in overeenstemming.

Waar namelijk het Regeeringsreglement voorschrijft, dat ten aanzien van dispensatiën van

algemeene verordeningen in de bij die verordeningen omschreven gevallen het advies van het Hooggerechtshof moet worden ingewonnen zoo dikwijls het rechtszaken geldt, wordt nergens in het Burgerlijk Wetboek van 's Hofs inmenging gewaagd. Artikel 53 Regeeringsreglement spreekt echter duidelijk en is voor onmiddellijke toepassing vatbaar. Moeten wij nu aannemen dat door de slotwoorden van artikel 53 lid 1 de bedoelde artikelen (zie bv. artikel 29 lid 2; 31 lid 2; 48 e. a. Burgerlijk Wetboek) zijn opzijgezet? Ik geloof niet, dat wij zoover behoeven te gaan, want de genoemde artikelen zijn met het Regeeringsreglement niet *in strijd*. Ik zou willen aannemen, dat de Gouverneur-Generaal ook na 1 Mei 1855 nog altijd in de gevallen, door enkele artikelen van het Burgerlijk Wetboek genoemd, dispensatie kan verleenen, zoo hij maar het advies van het Hof inwint, aangezien het hier rechtszaken betreft.

Reeds artikel 21 van het Regeeringsreglement van 1836, onder welks vigeur het Burgerlijk Wetboek tot stand kwam, bond den Landvoogd, voor zooverre het rechtszaken betrof, aan 's Hofs advies, zoodat het niet kwestieus kan zijn, of dat advies was ook toen een vereischte.

Artikel 57 Regeeringsreglement staat naast artikel 673 Burgerlijk Wetboek.

Artikel 57 Regeeringsreglement geeft een precieze regeling ten aanzien van de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal inzake de persoonlijke diensten, terwijl artikel 673 Burgerlijk Wetboek alleen op heerendiensten ziet, de bestaande heerendiensten in stand houdt, en een ruime bevoegdheid tot regeling aan den Landvoogd geeft.

De wettelijke bepaling is er eene, die voor onmiddellijke toepassing vatbaar is, en daardoor is — volgens de leer van Buys — artikel 673 Burgerlijk Wetboek vervallen, althans voor zooveel de eerste tien woorden van lid 1 en voor zooveel lid 2 betreft.

Buys' tegenpartij moet artikel 673 Burgerlijk Wetboek nog van kracht rekenen. De bevoegdheid, aan den Gouverneur in artikel 673 lid 2 Burgerlijk Wetboek gegeven om nadere bepalingen te maken ten opzichte van de heerendiensten is dan nog altijd niet belemmerd door de beperking van artikel 57 Regeeringsreglement.

Artikel 59 lid 2 Regeeringsreglement.

Aan het vereischte van artikel 59 lid 2 Regeeringsreglement, dat eene algemeene verordening de grondslagen voor den aanslag in de landrente vaststelt, is nog niet voldaan. Wel gaf na 1 Mei 1855 *Ind. Stbl.* 1872 n° 66 provisioneele bepalingen, doch eene algemeene regeling ontbreekt

tot heden. Wij hebben dus hier te doen met een regel, die eerst werking hebben kan, als de bedoelde algemeene verordening zal zijn tot stand gebracht. Vóór dien tijd zal men voor den aanslag in de landrente naar de op 1 Mei 1855 bestaande regelingen hebben te zien, al strooken die niet met artikel 59 lid 2.

Ook KLEINTJES (deel II, blz. 217) en DE LOUTER (vijfde druk, blz. 329) zijn van meening, dat artikel 59 lid 2 nog niet in werking is.

Onjuist acht ik de opvatting van Mr. A. STIBBE (zie ook blz. 32) in het Recht van Nederlandsch-Indië deel 56 (1891) blz. 138, waar hij aanneemt, dat het beginsel, in artikel 59 lid 2 van het Regeeringsreglement uitgesproken, reeds van toepassing is, ook al bestaat nog niet de algemeene verordening, die het artikel toezegt. Immers ook zonder artikel 132 lid 1 zou (zie boven, blz. 20) de landrenteheffing op den ouden voet door artikel 59 lid 1 vaststaan. Maar die landrenteheffing heeft nog geen definitieve, bij algemeene verordening vastgestelde grondslagen voor den aanslag; hoe kan lid 2 dan nageleefd worden bij de heffing van de landrente? Zoolang de algemeene regeling, die artikel 59 lid 2 op het oog heeft, er niet is, heeft deze bepaling van het Regeeringsreglement alleen beteekenis voor den wetgever, die haar heeft uit te voeren, en geschiedt de aanslag in de landrente ingevolge

Ind. Stbl. 1819 n⁰ 5 en verdere bepalingen van lateren tijd.

Artikel **73** Regeeringsreglement vond de besluiten in *Ind. Stbl.* 1835 n⁰ 37 en *Ind. Stbl.* 1846 n⁰ 24.

Was er op 1 Mei 1855 strijd tusschen bovengenoemde besluiten en artikel 73 Regeeringsreglement?

Het besluit van *Ind. Stbl.* 1835 n⁰ 37 bepaalde onder meer, dat het wonen van oostersche vreemdelingen op plaatsen, waar nog geen wijken voor hen waren aangewezen, verboden was, welk verbod door *Ind. Stbl.* 1846 n⁰ 24 eenigszins getemperd werd, terwijl artikel 73 Regeeringsreglement zoo'n streng verbod niet inhield.

De vraag is echter, of artikel 73 niet door de woorden »zooveel doenlijk" eene uitwerking bij lagere verordening — die eerst in 1866 gekomen is (*Ind. Stbl.* 1866 n⁰ 57) — onderstelt. Zoo ja, dan zou ook volgens de leer van Buys het besluit van 1835 zijn blijven gelden tot die ordonnantie van 1866.

Margadant acht het besluit van 1835 (dat gehandhaafd werd in *Ind. Stbl.* 1846 n⁰ 24) nog altijd van kracht door artikel 132 Regeeringsreglement en niet vervallen door de ordonnantie van 1866(deel III, blz. 81).

Art. **74** Regeeringsreglement staat naast artikel 27 Rechterlijke Organisatie, hetwelk luidt: «Er wordt alom in Nederlandsch-Indië regt gesproken in naam en van wege den Koning."

In het eerste ontwerp-Regeeringsreglement was de bepaling van artikel 27 Rechterlijke Organisatie overgeschreven, met weglating van de woorden »en van wege" (KEUCHENIUS I, blz 11, II, blz. 16). De Regeering werd echter opmerkzaam op het bestaan van veel inheemsche rechtspraak in Indië náást de gouvernementsrechtspraak waar het artikel alléén aan dacht (KEUCHENIUS II, blz. 271). Daarop werd aan ons artikel 74 het voorbehoud toegevoegd, dat thans (na eenige wijziging) vervat is in de eerste veertien woorden: »overal waar de inlandsche bevolking niet is gelaten in het genot harer eigene regtspleging" (KEUCHENIUS I, blz. 34). Maar artikel 27 Rechterlijke Organisatie is niet ingetrokken.

Volgens de leer van BUYS is artikel 27 Rechterlijke Organisatie natuurlijk vervallen, want artikel 74 Regeeringsreglement is voor onmiddellijke toepassing vatbaar. Wie daarentegen de opvatting voorstaan, dat artikel 27 Rechterlijke Organisatie van kracht is gebleven, moet van oordeel zijn, dat in het *rechtstreeksch gebied* van Nederlandsch-Indië alle rechtspraak in naam der Koningin geschieden moet. Immers artikel 27 Rechterlijke Organisatie laat geen ruimte voor

andere rechtspraak ; en wel kan men zich voor inheemsche rechtspraak in *zelfbestuursgebied* redden door artikel 27 Rechterlijke Organisatie in verband te brengen met artikel 27 lid 2 Regeeringsreglement, maar inheemsche rechtspraak in rechtstreeksch gebied ware met artikel 27 Rechterlijke Organisatie in onverzoenlijken strijd, en zou dus alleen bij een algemeenen maatregel van bestuur, die aan artikel 27 Rechterlijke Organisatie derogeerde, kunnen worden erkend en geregeld. Intusschen berust de inheemsche rechtspraak in rechtstreeksch gebied meestal op ordonnanties met koninklijke medewerking, soms op ordonnanties, maar nimmer op een algemeenen maatregel van bestuur. De regeeringspractijk beschouwt dus blijkbaar artikel 27 Rechterlijke Organisatie als op 1 Mei 1855 vervallen.

MARGADANT III blz. 90 deelt de leer van BUYS.

Artikel **75** Regeeringsreglement is hoofdzakelijk ontleend aan de artikelen 11 en 12 Algemeene Bepalingen van Wetgeving en artikel 4 der Bepalingen op den Overgang (van 1848). Die artikelen zijn echter nimmer ingetrokken. Het is wegens de verschillen, die tusschen het artikel 75 en die van 1848 bestaan, van belang te weten, welke van hen gelden en welke niet. Om het gewicht der zaak drukken wij de artikelen naast elkaar af.

Algemeene Bepalingen
en
Bepalingen op den Overgang.

(Zie artikel 7 van het Koninklijk besluit in *Ind. Stbl.* 1847 nº 23; beneden blz. 45.)

Artikel 11: Behoudens de gevallen, in welke inlanders of met deze gelijkgestelde personen zich vrijwillig hebben onderworpen aan de europesche bepalingen betrekkelijk het burgerlijk en het handelsregt, of waarin zoodanige of andere wettelijke bepalingen op hen zijn toepasselijk verklaard, blijven ten aanzien van die personen van kracht, en

Regeeringsreglement.

Artikel 75: Voor zooveel de Europeanen betreft, berust de regtspraak in burgerlijke en handelszaken, alsmede in strafzaken, op algemeene verordeningen, zooveel mogelijk overeenkomende met de in Nederland bestaande wetten.

De Gouverneur-Generaal is bevoegd om, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, de daarvoor vatbare bepalingen dier verordeningen, des noodig gewijzigd, toepasselijk te verklaren op de inlandsche bevolking of een gedeelte daarvan.

Behoudens de gevallen waarin zoodanige verklaring heeft plaats gehad, of waarin zich inlanders vrijwillig hebben onderworpen aan het voor de Europeanen vastgestelde burgerlijke en handelsregt, worden door den inlandschen regter toegepast de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken der inlanders, voor zoover die niet in strijd zijn met alge-

worden door den inlandschen regter toegepast, derzelver godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken, voor zoo ver die niet in strijd zijn met algemeen erkende beginselen van billijkheid en regtvaardigheid.

Artikel 12 lid 1: Naar die wetten, instellingen en gebruiken wordt ook door den europeschen regter gevonnisd in de zaken der aan zijne regtspraak onderworpen inlandsche hoofden, en bij de kennisneming in hooger beroep van door inlandsche regterlijke collegiën in burgerlijke zaken gedane uitspraken.

(Zie artikel 12 lid 2 van »met dien verstande" af)

meen erkende beginselen van billijkheid en regtvaardigheid.

Naar die wetten, instellingen en gebruiken wordt, onder gelijk voorbehoud, ook door den Europeschen regter gevonnisd in zaken der aan zijne regtspraak onderworpen inlandsche hoofden en bij de kennisneming in hooger beroep van door den inlandschen regter, in burgerlijke en handelszaken, gedane uitspraken.

Op die wetten, instellingen en gebruiken wordt door den Europeschen regter, bij zijne regtspraak naar de voor Europeanen vastgestelde wetgeving, zooveel mogelijk acht gegeven, wanneer inlanders, buiten het geval waarin de bij het 2de lid bedoelde verklaring heeft plaats gehad, of het geval van vrijwillige onderwerping aan gezegde wetgeving in de bij wettelijke bepalingen aangewezen

Artikel 4: In de gevallen voorzien bij artikel 11 en het eerste lid van artikel 12 der algemeene bepalingen van wetgeving, zal de regter, bij de beoordeeling en beslissing van zaken, die niet geregeld zijn door de godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken, naar welke bij die artikelen wordt verwezen, de algemeene beginselen van de Europesche wetgeving tot rigtsnoer nemen.

gevallen, als verweerders in burgerlijke of handelszaken voor hem te regt staan.

Bij de regtspraak over inlanders, in het 3de en 4de lid van dit artikel bedoeld, neemt de regter de algemeene beginselen van het burgerlijk en handelsregt voor Europeanen tot rigtsnoer, wanneer het de beslissing geldt van zaken, die bij de hiervoren bedoelde godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken niet geregeld zijn.

Het belang der afwijking is natuurlijk te zoeken in artikel 75 lid 3. Daar wordt het materieele recht (of, volgens velen, alleen het materieele privaatrecht) voor inlanders en vreemde oosterlingen beschreven als één van tweeën: óf toepasselijkverklaard Europeanenrecht, óf godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken (adatrecht). In artikel 11 Algemeene Bepalingen is het anders. Daar is (voor privaatrecht) nog sprake van een derde, tw. toepassing op de inlanders of vreemde oosterlingen van »andere wettelijke bepalingen" dan die der Europeesche wetboeken. En een terugslag op ons artikel 11 (zie artikel 12 lid 2: »wettelijke

voorschriften" vindt men in artikel 10 der ordonnantie in *Ind. Stbl.* 1855 n⁰ 79 (op het privaatrecht der vreemde oosterlingen), waar het heet: »Met opzigt tot onderwerpen van burgerlijk en handelsregt, met betrekking tot welke de vreemde oosterlingen niet aan de Europesche wetgeving zijn onderworpen, worden bij voortduring op hen toegepast de voor hen thans bestaande *verordeningen*, godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken, voor zoover die niet in strijd zijn met algemeen erkende beginselen van billijkheid en regtvaardigheid." Ook daar dus, naast adatrecht en toepasselijkverklaard Europeanenrecht, nog een derde.

De vraag, of artikel 75 lid 3 dan wel artikel 11 geldt, heeft dus groot belang.

Volgens de leer van Buys zijn natuurlijk artikel 11 en artikel 12 lid 1 Algemeene Bepalingen en artikel 4 Overgangsbepalingen vervallen ten gevolge van de opneming van artikel 75 lid 3 en 4 en lid 6 Regeeringsreglement, leden die voor onmiddellijke toepassing vatbaar zijn.

Mr. W. Ph. Scheuer (Het Personenrecht voor de Inlanders op Java en Madoera, 1904, blz. 7 en 8) schijnt van meening, dat artikel 11 der Algemeene Bepalingen naast artikel 75 Regeeringsreglement nog rechtskracht heeft. Daarentegen acht Margadant III, blz. 96, artikel 11 Algemeene Bepalingen vervallen, wat ook door De Louter en Kleintjes stilzwijgend wordt erkend.

Mr. P. H. FROMBERG is, blijkens blz. 254 van zijn »Nieuwe regeling van het privaatrecht der Chineezen" (1897), van oordeel, dat artikel 11 Algemeene Bepalingen, althans ten opzichte van vreemde oosterlingen (hier : Chineezen), nog geldingskracht bezit.

Heerscht artikel 75 lid 2 en 3, dan geldt bv. de bekende resolutie op de adoptie van kinderen van onchristenen van 1769 niet meer sinds 1 Mei 1855, omdat zij niet aangemerkt kan worden toepasselijkverklaard Europeanenrecht — dat de adoptie niet kent — te bevatten.

Ook de geschiedenis van artikel 75 wijst er op, dat het de bedoeling der Regeering was artikel 75 in de plaats te stellen van de artikelen 11 en 12 Algemeene Bepalingen (KEUCHENIUS II, blz. 128 en 270; boven blz. 15 en 16).

Als wij volgens de leer van BUYS mogen aannemen, dat artikel 75 lid 3 en 2 het materieel privaatrecht der inlanders beheerscht, dan heeft de rechter dus (buiten geval van vrijwillige onderwerping) te vragen :

1⁰ Is er een ordonnantie als bedoeld in artikel 75 lid 2?

2⁰ Zoo neen, dan pas ik adatrecht (artikel 75 lid 3) toe.

Daaraan heeft men nu ook verscheidene artikelen der wetgeving van 1848 te toetsen, bv. de volgende.

Artikelen 225 vlg. Inlandsch Reglement regelen de curateele en implicite materieel recht. Het Inlandsch Reglement, dat door *Ind. Stbl.* 1849 n⁰ 63 gestempeld is tot algemeenen maatregel van bestuur, is derhalve geen ordonnantie als bedoeld in artikel 75 lid 2 Regeeringsreglement, en kan daarom volgens de leer van BUYS op het materieel privaatrecht inzake curateele geen invloed oefenen.

Ook *Ind. Stbl.* 1832 n⁰ 41, dat regelt de verjaring van schulden (voor Europeanen afgeschaft door het Burgerlijk Wetboek), kan niet aangemerkt worden als een ordonnantie in den geest van artikel 75 lid 2 Regeeringsreglement.

Voor hen, die meenen, dat artikel 75 lid 3 Regeeringsreglement ook op materieel strafrecht ziet, bestaat onze kwestie ook tusschen artikel 75 Regeeringsreglement en artikel 25 Algemeene Bepalingen van Wetgeving.

Na 1 Januari 1873, sinds het in werking treden van het strafwetboek voor Inlanders, is die kwestie echter van geen belang meer.

Te vermelden valt nog de strijd tusschen artikel 75 lid 2 Regeeringsreglement en de artikelen 7 en 9 van het Koninklijk besluit in *Ind. Stbl.* 1847 n⁰ 23. Dat artikel 7 luidt: »Onze Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië wordt bevoegd verklaard, om te gelegener tijd, zoodanige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en

van het Wetboek van Koophandel, als daarvoor vatbaar zijn, onveranderd of gewijzigd, toepasselijk te verklaren op de inlandsche bevolking of op een gedeelte derzelve." Volgen we het strenge principe van BUYS' tegenstanders, dan is de bepaling uit genoemd Koninklijk Besluit nog in volle werking voor het privaatrecht, en de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal dus beperkt door het voorschrift van artikel 9 van *Ind. Stbl.* 1847 n⁰ 23, voorschrijvende dat de Landvoogd voor het uitvaardigen van deze verordeningen daaromtrent het Hooggerechtshof van Nederlandsch-Indië moet raadplegen.

De reeds genoemde ordonnantie in het *Ind. Stbl.* 1855 n⁰ 79 (December 1855), waarvan wij zooeven zagen, dat ze nog zag naar artikel 11 Algemeene Bepalingen van Wetgeving, en die wij bij artikel 109 Regeeringsreglement weder zullen ontmoeten, schijnt er in haar considerans op te wijzen, dat zij artikel 7 van *Ind. Stbl.* 1847 n⁰ 23 niet vervallen acht door de inwerkingtreding van het Regeeringsreglement; want daar heet het: »krachtens de bevoegdheid, hem verleend in artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 16 Maart 1846 n⁰ 1 (*Ind. Stbl.* 1847 n⁰ 23), en herhaald in het tweede lid van art. 75 van het reglement op het beleid der regering van Nederlandsch-Indië." Evenzoo *Ind. Stbl.* 1874 n⁰ 94*c*, 1880 n⁰ 34 en 1882 n⁰ 82. Daarentegen vindt

men in andere verordeningen als *Ind. Stbl.* 1879 n⁰ 256, *Ind. Stbl.* 1892 n⁰ 238 (nooit in werking getreden) e. a. artikel 7 van het Koninklijk Besluit niet aangehaald.

Men kan ook vragen of naast artikel 75 lid 2 de artikelen 9 en 398 lid 2 Wetboek van Koophandel hun bestaan behouden hebben. Aangezien er geen strijd met artikel 75 lid 2 is, zou men m. i. naar de leer van Buys kunnen meenen van ja.

Ten slotte dient nog vermeld, dat volgens de leer van Buys artikel 75 lid 5 doet vervallen artikel 12 lid 2 Algemeene Bepalingen van Wetgeving van »met dien verstande" af. De aanhef van artikel 12 lid 2 bestaat m. i. nog.

De toepassing van onze vraag op artikel **76** Regeeringsreglement laat ik rusten, omdat men daardoor in de kwestie vervalt, of de militaire strafwetgeving, zooals die op 1 Mei 1855 in Indië bestond, tot de »verbindende verordeningen" van artikel 132 lid 1 behoort. Die kwestie zou mij te ver buiten mijn onderwerp voeren.

Artikel **78** Regeeringsreglement komt in zijn eerste lid in aanraking met het anterieure artikel 2 lid 1 der Rechterlijke Organisatie van 1848, in zijn tweede lid met artikel 3 lid 1 van dat zelfde Koninklijk besluit.

Rechterlijke Organisatie.

Artikel 2 lid 1: De kennisneming en beslissing van alle geschillen over eigendom of daaruit voortspruitende regten, over schuldvorderingen of burgerlijke regten, en de toepassing van alle soort van wettig bepaalde straffen, zijn bij uitsluiting opgedragen aan de regterlijke magt, volgens de verdeelingen van regtsgebied, de regterlijke bevoegdheid, en de wijze bij dit reglement omschreven.

Artikel 3 lid 1: De tusschen inlanders, of tusschen met deze gelijkgestelde personen van gelijken landaard, gerezene burgerlijke geschillen, welke, volgens de godsdienstige wetten of de zeden en oude herkomsten van die personen, ter beslissing staan van hunne priesters of hoofden, blijven daaraan bij voortduring onderworpen.

Regeeringsreglement.

Artikel 78 lid 1: Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende regten, over schuldvorderingen of andere burgerlijke regten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de regterlijke magt.

Artikel 78 lid 2: Evenwel blijven de tusschen inlanders of tusschen met deze gelijkgestelde personen van denzelfden landaard gerezen burgerlijke geschillen, welke volgens hunne godsdienstige wetten of oude herkomsten ter beslissing staan van hunne priesters of hoofden, daaraan onderworpen.

Vergelijken wij artikel 78 lid 1 Regeeringsreglement met artikel 2 lid 1 Rechterlijke Organisatie, dan zien wij, dat de eerste achttien woorden van dit laatste voorschrift, ofschoon gewijzigd, zijn over-

genomen in artikel 78 lid 1. Ook blijkens Keuchenius II, blz. 17, is het de bedoeling der Regeering geweest artikel 2 lid 1 Rechterlijke Organisatie over te nemen zonder echter gewag te maken van de toepassing der strafwetten, zulks op het voorbeeld van artikel 148 van de Grondwet van 1848.

Volgens de leer van Buys zijn dus de eerste achttien woorden van artikel 2 lid 1 Rechterlijke Organisatie vervallen.

Het reglement op de particuliere landerijen bewesten de Tjimanoek in *Ind. Stbl.* 1836 n⁰ 19 (zie o. a. artikelen 5, 18, 59, 60) kwam reeds in 1848 in conflict met artikel 2 lid 1 der Rechterlijke Organisatie, maar bleef van toepassing door artikel 2 lid 2 Rechterlijke Organisatie. Ook na de inwerkingtreding van het Regeeringsreglement werd deze toestand bestendigd door artikel 82 lid 1 j⁰ 132 lid 2 Regeeringsreglement tot 1 Mei 1857. Na dien datum is het bevoegde gezag, dat kennis neemt van al de geschillen in genoemd reglement bedoeld, de rechterlijke macht en niet meer de administratieve macht.

Margadant (III, blz. 127), De Louter (blz. 634) en Kleintjes (II, blz. 78 en 79) deelen deze meening. Zie ook Het Recht in Nederlandsch-Indië, deel 75 (1900), blz. 364 (noot).

En nu lid 2.

Afgezien van de woorden »de zeden en", die

in artikel 78 lid 2 Regeeringsreglement niet voorkomen, valt ons een klein redactieverschil op tusschen de bepaling van het Regeeringsreglement en die der Rechterlijke Organisatie. De komma's achter »inlanders" en »landaard" zijn weggelaten in artikel 78 lid 2 Regeeringsreglement; waaruit men echter niet moet opmaken dat, terwijl de Rechterlijke Organisatie wilde dat niet de inlanders maar alleen de vreemde oosterlingen zouden zijn van denzelfden landaard (dus beiden chinees, of beiden arabier), het Regeeringsreglement ook voor de eerstgenoemden eenzelvigheid van landaard wenscht. Het weglaten van de komma's toch is blijkens de wordingsgeschiedenis van het Regeeringsreglement zonder erg geschied (zie ook MARGADANT III, blz. 136).

Waar de leer van BUYS moet aannemen, dat artikel 78 lid 2 geldt, als zijnde een bepaling voor onmiddellijke toepassing vatbaar, laat zijne tegenpartij artikel 3 lid 1 Rechterlijke Organisatie voortbestaan; dit verschil in opvatting zal echter, in het licht van bovengenoemde uitlegging, niet tot verschillende gevolgtrekkingen aanleiding geven. Zoo acht bv. Mr. W. PH. SCHEUER »Het Personenrecht voor de Inlanders op Java en Madoera", 1904, blz. 25 j° 23, artikel 3 lid 1 Rechterlijke Organisatie nog niet vervallen.

Wie echter meent, dat artikel 78 lid 2 Regee-

ringsreglement al werkt, laat toch artikel 3 lid 2 Rechterlijke Organisatie (executoirverklaring) voortbestaan. Over artikel 3 lid 3 Rechterlijke Organisatie wordt zoo dadelijk gesproken bij artikel 83 Regeeringsreglement.

Zoowel het Palembang-reglement in *Ind. Stbl.* 1878 n⁰ 14 (j⁰ 13) als het Benkoelen-reglement in *Ind. Stbl.* 1880 n⁰ 32 (j⁰ 31) nemen respectievelijk in de artikelen 27 en 26 aan, dat artikel 3 Rechterlijke Organisatie nog bestaat naast artikel 78 Regeeringsreglement.

Artikel **82** lid 1 Regeeringsreglement loopt parallel aan artikel 2 lid 2 Rechterlijke Organisatie.

Het verschil is hoofdzakelijk te zoeken in de wijziging, die artikel 132 lid 2 Regeeringsreglement in artikel 82 lid 1 heeft gebracht sedert 1 Mei 1857. Sinds 1 Mei 1857 leze men artikel 82 lid 1 als stond er: »De zaken, welke uit haren aard ter beslissing staan van het administratief gezag, blijven daaraan onderworpen.'' (Zie MARGADANT III, blz. 127). Artikel 2 lid 2 Rechterlijke Organisatie, dat ongewijzigd is gebleven, luidt:

»De zaken, welke uit haren aard, of krachtens wettelijke bepalingen, ter beoordeeling staan van het administratief gezag, blijven daaraan onderworpen.''

Ziedaar sedert 1857 een conflict tusschen

artikel 82 lid 1 Regeeringsreglement en de anterieure bepaling van de Rechterlijke Organisatie.

Volgens de leer van Buys heeft artikel 2 lid 2 Rechterlijke Organisatie uitgewerkt, maar zijne tegenstanders kunnen deze meening niet deelen. Zij moeten van oordeel zijn, dat artikel 2 lid 2 Rechterlijke Organisatie, dat nooit ingetrokken is, nog van geldende kracht is, en dat derhalve nog steeds eene ruimere bevoegdheid aan het administratief gezag toekomt dan het Regeeringsreglement na 1 Mei 1857 bepaalt.

Margadant (III, blz. 127), De Louter (blz. 524) en Kleintjes (III, blz. 78 en 79) volgen te dezen de leer van Buys.

Het tweede lid van artikel 82 heeft naast zich artikel 2 lid 3 Rechterlijke Organisatie.

De bepaling, vervat in artikel 82 lid 2 Regeeringsreglement, behoeft om te werken eene algemeene verordening, die de regels stelt. Zoolang die algemeene verordening niet tot stand is gekomen, blijft — volgens de leer van Buys — artikel 2 lid 3 Rechterlijke Organisatie van kracht, hetwelk bepaalt, dat de Gouverneur-Generaal die geschillen beslist volgens algemeene bepalingen door den Koning vast te stellen, en hetwelk den Landvoogd niet — zooals het Regeeringsreglement doet — aan overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië bindt.

Een Koninklijk besluit in *Ind. Stbl.* 1849 n⁰ 61

had verklaard: dat in afwachting van de algemeene bepalingen bedoeld bij het Reglement op de Rechterlijke Organisatie 3de lid van artikel 2, volgens welke door den Gouverneur-Generaal zullen worden beslist alle geschillen over bevoegdheid tusschen de rechterlijke macht en het administratief gezag, alsnog in zooverre van kracht blijft artikel 57 der (door Commissarissen-Generaal vastgestelde) Instructie voor het Hooggerechtshof in *Ind. Stbl.* 1819 n⁰ 20. En wat zegt dat artikel 57? Het zegt: Jurisdictiegeschillen tusschen rechters worden door het Hof beslecht; die tusschen politieke en rechterlijke collegiën of ambtenaren alsmede tusschen civiele en militaire collegiën van justitie beslist de Gouverneur-Generaal in Rade.

Van artikel 82 lid 2 geldt dus volgens de leer van Buys nog niets, want de algemeene verordening laat nog steeds op zich wachten.

Margadant (III, blz. 169) is van meening, dat artikel 82 lid 2 reeds werkt. »De algemeene verordening," schrijft hij t. a. p., »door artikel 82 alinea 2 geëischt, kwam tot dusverre niet tot stand, omdat er geene behoefte aan bleek in de praktijk; de hoofdvraag werd beslist en met de opneming van dat artikel verviel artikel 2 alinea 3 R. O." Niet alleen de leer van Buys maar ook die der anderen leidt echter tot eene andere conclusie, n. l. dat artikel 82 lid 2 Regeerings-

reglement nog niet de materie beheerscht. Artikel 57 der Instructie voor het Hooggerechtshof beheerschte krachtens de publicatie in *Ind. Stbl.* 1849 n⁰ 61 deze materie op 1 Mei 1855, en is ook volgens de tegenstanders van de leer van Buys van kracht gebleven, maar elke nieuwe voorziening zal, met overspringing van artikel 2 lid 3 Rechterlijke Organisatie moeten geschieden bij algemeene verordening, derhalve bij wet, algemeenen maatregel van bestuur of ordonnantie; en als die verordening er is, zal de Gouverneur-Generaal gehouden zijn tot overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië.

Artikel **83** Reglement staat naast artikel 3 lid 3 en artikel 162 sub 4^0 van de Rechterlijke Organisatie.

Artikel 83 Regeeringsrcglement draagt de beslissing van geschillen over bevoegdheid tusschen de rechtbanken en de »inlandsche priesters en hoofden", alsmede die tusschen den burgerlijken en den militairen rechter, op aan den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië volgens regels, bij algemeene verordening te stellen.

De leer van Buys meent, dat de werking van artikel 83 Regeeringsreglement moet wachten op de algemeene verordening, die het artikel voorschrijft. Deze algemeene verordening bestaat nog

niet, zoodat de materie alsnog beheerscht wordt door de anterieure bepalingen van de Rechterlijke Organisatie.

Artikel 3 lid 3 Rechterlijke Organisatie luidt: »In geval van twijfel of verschil over de competentie in de bij dit artikel bedoelde zaken, beslist de Gouverneur-Generaal", en is dus ruimer dan artikel 83 Regeeringsreglement. Immers waar artikel 83 Regeeringsreglement beperkt is tot *geschillen* over bevoegdheid tusschen den gouvernementsrechter en den godsdienstigen rechter of de rechtsprekende chineesche hoofden, derhalve twee uitspraken veronderstelt, die tot een conflict moeten leiden (zie Bijblad 2649), draagt artikel 3 lid 3 bij elken twijfel of verschil over de competentie — indien slechts de rechtsmacht der »inlandsche priesters en hoofden" daärmede gemoeid is — de beslissing op aan den Gouverneur-Generaal.

Beslissingen als o. a. zijn opgenomen in de Bijbladen n°s 444, 1132, 1835, 2649 en 3103 vielen alle onder artikel 3 lid 3 Rechterlijke Organisatie, buiten artikel 83 Regeeringsreglement. Zie ook artikel 27 van het Palembangreglement in *Ind. Stbl.* 1878 n^{0} 14 (j^{0} 13) en artikel 26 van het Benkoelen-reglement in *Ind. Stbl.* 1880 n^{0} 32 (j^{0} 31), die beide naast artikel 83 Regeeringsreglement aanhalen artikel 3 Rechterlijke Organisatie.

Een ander verschil tusschen bovengenoemde bepalingen treffen wij aan, waar artikel 3 lid 3 Rechterlijke Organisatie niet gewaagt van de overeenstemming met den Raad van Indië, welke geëischt wordt in artikel 83 (j° 82 lid 2) Regeeringsreglement. Nemen wij aan, dat artikel 83 Regeeringsreglement nog niet werkt, dan zal dus de Landvoogd voorshands kunnen beslissen zonder den Raad van Indië.

De opdracht, die artikel 83 inzake de beslissing van geschillen over de bevoegdheid tusschen den burgerlijken en den militairen rechter doet aan den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Raad van Indië, volgens regels bij algemeene verordening te stellen, komt in strijd met artikel 162 sub 4° van de Rechterlijke Organisatie. Dit laatste artikel toch luidt : »Het hooggeregtshof neemt kennis in eersten aanleg, en tevens in het hoogste ressort, van alle jurisdictiegeschillen : — — —

> 4° tusschen den burgerlijken en den militairen regter, uitgezonderd wanneer het geschil is ontstaan tusschen het hoog-geregtshof en het hoog-militair-geregtshof, in welk geval de Gouverneur-Generaal uitspraak doet omtrent de competentie".

Volgens de leer van Buys, die artikel 83 Regeeringsreglement nog niet van toepassing acht, geldt nog artikel 162 sub 4° Rechterlijke Organisatie.

De bewering van Margadant III, blz. 171, als

zou artikel 162 sub 4° Rechterlijke Organisatie van zijn kracht beroofd zijn door het Koninklijk besluit (geen algemeenen maatregel van bestuur) van *Ind. Stbl.* 1849 n° 61, schijnt mij onjuist; immers dat besluit handhaafde artikel 57 der Instructie voor het Hooggerechtshof (van 1819) alleen »in zooverre" als er sprake was van de geschillen tusschen rechterlijke macht en administratief gezag, bedoeld bij artikel 2 lid 3 Rechterlijke Organisatie, — niet inzooverre het zag op jurisdictiegeschillen tusschen den burgerlijken en den militairen strafrechter.

Dat artikel 162 sub 4° de toepassing is van artikel 83 Regeeringsreglement, wat o. a. De Louter (1904) blz. 525 beweert, komt mij twijfelachtig voor. Kleintjes deel II, blz. 82, acht artikel 162 sub 4° Rechterlijke Organisatie niet vervallen door artikel 83 Regeeringsreglement.

Hetgeen boven gezegd is van de overeenstemming met den Raad van Indië, geldt ook hier.

Regeeringsreglement.	Rechterlijke Organisatie.
Artikel **84**: Het verlof van den Gouverneur-Generaal, of buiten Java en Madoera van den hoogsten gewestelijken gezaghebber, is noodig tot het instellen van burgerlijke regtsvorderingen en van ver-	Artikel 4 lid 1: Onverminderd de bestaande of later door den Gouverneur-Generaal te geven voorschriften betrekkelijk het vragen van verlof tot vervolging in regten van mindere inland-

volgingen tot straf tegen inlandsche vorsten en hoofden, bij algemeene verordening aangeduid.

sche hoofden, kunnen geene burgerlijke regtsvorderingen, noch vervolgingen tot straf, worden ingesteld tegen vorsten, regenten of andere inlandsche grooten en derzelver nabestaanden, noch ook tegen districtshoofden en andere inlandsche hoofden van aanzien, zonder daartoe vooraf, op Java en Madoera van den Gouverneur-Generaal, en in de bezittingen buiten Java en Madoera van den hoogsten gezaghebber, verlof te hebben gekregen.

De kwestie bij deze bepalingen is slechts van belang geweest tot 1867, toen *Indisch Staatsblad* 1867 n⁰ 10 aan het vereischte van artikel 84 Regeeringsreglement kwam voldoen.

Tot 1867 werd de materie geregeld door artikelen 4 (en 5) Rechterlijke Organisatie (en artikel 5 Overgangsbepalingen), maar dit artikel 4 was in 1855 bij de invoering van het Regeeringsreglement in strijd met de betreffende bepaling daarin.

Volgens de leer van Buys bleef artikel 4 lid 1 Rechterlijke Organisatie van kracht, totdat de algemeene verordening van artikel 84 Regeeringsreglement tot stand kwam. Verviel echter na 1 Mei 1855

door artikel 84, dat alleen van »vorsten en hoofden" gewaagt, het verlof voor burgerlijke rechtsvorderingen enz. tegen »nabestaanden" van die vorsten en hoofden, van welke nabestaanden artikel 4 Rechterlijke Organisatie sprak? Ik zou meenen van neen, omdat de werking van artikel 84 Regeeringsreglement nog wachtte op de algemeene verordening, die het artikel voorzag.

Ook de andere leer verdedigt het ongerept in stand blijven van artikel 4 Rechterlijke Organisatie, ook na de invoering van het Regeeringsreglement, tot 1867, in welk jaar het Koninklijk besluit wijziging bracht in artikel 4 Rechterlijke Organisatie.

Dat de artikelen 4 lid 2 en 3 en 5 Rechterlijke Organisatie en artikel 5 Overgangsbepalingen intact blijven, behoeft geen betoog.

Ook MARGADANT (deel III, blz. 175) en KLEINTJES (deel II, blz. 161) achten artikel 84 Regeeringsreglement eerst van kracht geworden door *Indisch Staatsblad* 1867 n° 10.

Artikel **85** Regeeringsreglement is in de plaats gekomen van artikel 35 (j° 36) Algemeene Bepalingen van Wetgeving, zonder dat het vroegere artikel uitdrukkelijk ingetrokken is (over artikel 36 Algemeene Bepalingen is boven, bij artikel 45 Regeeringsreglement, gehandeld). Conflict zou kunnen ontstaan, indien door eventueele wijziging

van het Regeeringsreglement geen overeenstemming meer bestond met het voorschrift van artikel 35, dat thans slechts onbeduidende afwijkingen van ons artikel 85 vertoont.

Artikel **88** Regeeringsreglement geeft de strafwetgevende bevoegdheid scherper aan door niet alleen van »wet" (natuurlijk in ruimen zin), maar van »algemeene verordening" te spreken. Artikel 26 Algemeene Bepalingen van Wetgeving heeft volgens de leer van Buys uitgewerkt.

Artikel **89** Regeeringsreglement staat naast artikel 3 Burgerlijk Wetboek.

Beide voorschriften zijn volkomen gelijkluidend. Alleen zou er zich eene kwestie kunnen voordoen, als men artikel 89 Regeeringsreglement mettertijd eene wijziging wilde doen ondergaan, zoodat er strijd ontstond tusschen bovengenoemde bepalingen. Artikel 3 is m. i. vervallen.

Regeeringsreglement.	Rechterlijke Organisatie.
Artikel **91** lid 1: Alle vonnissen vermelden de gronden waarop zij rusten, en in strafzaken, behalve het misdrijf of de overtreding, de stellige wetsbepalingen, waarop zij zijn gegrond.	Artikel 30: Alle arresten en vonnissen moeten de gronden inhouden, waarop zij berusten, en daarenboven in strafzaken het misdrijf of de overtreding uitdrukken. In de arresten en vonnis-

Artikel **91** lid 2: Algemeene verordeningen regelen, met betrekking tot den inlandschen regter, de noodige wijzigingen van het voorschrift dat de vonnissen met redenen moeten omkleed zijn.

sen, die op stellige wettelijke bepalingen zijn gegrond, moeten deze vermeld worden.

Artikel 31: De bepalingen van de beide voorgaande artikelen moeten, op straffe van nietigheid, worden in acht genomen, met dien verstande nogtans, dat de voorschriften van artikel 30 niet volstrekt verbindende zullen zijn voor de inlandsche regtbanken en geregten, welke door geenen europeschen regter worden voorgezeten.

Artikel 30 Regeeringsreglement is nagenoeg gelijkluidend aan artikel 91 lid 1 Regeeringsreglement. Toch zien wij in de redactie eenig verschil, dat echter niet tot eenigen strijd van beteekenis aanleiding kan geven. Dit verschil moeten wij zoeken in artikel 30 lid 2 Rechterlijke Organisatie. Immers, waar het Regeeringsreglement voor alle vonnissen (in ruimen zin) vereischt, dat de gronden, waarop zij rusten, worden vermeld, bepaalt het daarenboven voor strafvonnissen, dat deze, behalve het misdrijf of de overtreding, de stellige wetsbepalingen, waarop zij gegrond zijn, moeten inhouden. Nu komt ons artikel 30 lid 2 Rechterlijke Organisatie, dat op

het geheele eerste lid betrekking heeft, zeggen, dat én burgerlijke én strafvonnissen »die op stellige wettelijke bepalingen zijn gegrond" ook deze moeten vermelden. Wij zien dus tweeërlei afwijking. Vooreerst eischt artikel 30 Rechterlijke Organisatie méér dan ons artikel 91, door ook voor burgerlijke vonnissen het vermelden van de wetsbepalingen voor te schrijven (artikel 61 sub 4° Rechtsvordering en artikel 188 lid 2 Inlandsch Reglement zijn te dezen geheel in overeenstemming met artikel 30 Rechterlijke Organisatie). Te dezen aanzien is dus geen *strijd* met wat het Regeeringsreglement verlangt. Maar in de tweede plaats eischt artikel 30 Rechterlijke Organisatie minder, en daar is dus wel strijd. Artikel 30 Rechterlijke Organisatie, opgesteld in den tijd toen het strafrecht voor Europeanen en inlanders nog goeddeels in oudhollandsch en romeinsch recht en adatstrafrecht (het laatste althans in naam) bestond (zie artikel 25 Algemeene Bepalingen van Wetgeving, artikel 385 Strafwetboek voor Europeanen, artikel 387 Inlandsch Strafwetboek), eischt vermelding van wetsbepalingen alleen dán in het strafvonnis, indien dit op stellige wettelijke bepalingen gegrond was (vgl. artikel 174 sub 4° Strafvordering, artikel 312 sub 4° Inlandsch Reglement). Artikel 91 Regeeringsreglement maakt deze reserve niet en doet alsof na 1 Mei 1855 elk strafvonnis op wettelijke bepalingen

gegrond is. Wil het met zijne afwijkende woorden misschien toch hetzelfde uitdrukken, of wil het zeggen (De Louter, 1904, blz. 485) dat van 1 Mei 1855 af »elk strafvonnis, dat niet berust op de wet in ruimen zin, onvoorwaardelijk nietig'' is?

Het tweede ontwerp van wet tot vaststelling van het Regeeringsreglement bevatte in artikel 87 ongeveer hetzelfde als artikel 30 Rechterlijke Organisatie (Keuchenius I, blz. 36). De commissie van rapporteurs merkte daarbij aan, dat men uit de woorden »wanneer zij op wettelijke bepalingen zijn gegrond'' kon lezen, dat ook vonnissen konden geveld worden, die *niet* cp wettelijke bepalingen gegrond zijn (Keuchenius II, blz. 435). De memorie van beantwoording bepleitte het behoud van die woorden (Keuchenius II, blz. 528), maar liet ze tegelijk wegvallen en stelde de redactie voor van het tegenwoordige artikel 91 Regeeringsreglement. Ik meen derhalve, dat ons artikel 91 hetzelfde heeft willen zeggen als artikel 30 Rechterlijke Organisatie.

In elk geval is de kwestie van de baan, nu sinds 1 Januari 1867 en 1873 de gouvernementsrechter in Indië geen strafvonnis velt dan op grond van een voorafgaande wettelijke strafbepaling.

Artikel 31 Rechterlijke Organisatie moet m. i. worden aangemerkt als de algemeene verorde-

ning, die artikel 91 lid 2 uitwerkt. Mocht dit het geval niet zijn, dan moeten wij met BUYS van oordeel zijn, dat, zoolang geen algemeene verordening de noodige wijzigingen regelt, de werking van artikel 91 lid 1 Regeeringsreglement voor vonnissen van den inlandschen gouvernementsrechter nog is opgeschort.

Artikel **92** (93 oud) Regeeringsreglement en artikel 159 Rechterlijke Organisatie (de eerste zes woorden) zijn gelijkluidend. Volgens de leer van BUYS zijn de bedoelde zes woorden vervallen sinds 1 Mei 1855.

Artikel **98** (oud) Regeeringsreglement en artikel 159 (oud) Rechterlijke Organisatie.

Sedert de inwerkingtreding op 1 Maart 1902 van *Ind. Stbl.* 1901 n⁰ 318 en n⁰ 319, die de intrekking van deze beide geheel eenstemmige artikelen ten gevolge had, is de kwestie van geen belang meer. Ware de Rechterlijke Organisatie bij die gelegenheid niet op dit punt in overeenstemming gebracht met de wijziging, die *Ind. Stbl.* n⁰ 318 aanbracht door het forum privilegiatum uit het Regeeringsreglement te schrappen, dan zou de vraag of artikel 159 (oud) Rechterlijke Organisatie na 1 Mei 1855 was blijven voortleven van groot belang zijn geweest. Ook na de opneming van artikel 98 (oud) Regeeringsreglement,

waardoor volgens de leer van BUYS het overeenstemmend artikel 159 (oud) Rechterlijke Organisatie vervallen was, heeft de rechterlijke macht in Indië herhaaldelijk artikel 159 (oud) tot uitgangspunt genomen. MARGADANT (III, blz. 218) veroordeelt deze jurisprudentie en volgt dus ook hier de leer van BUYS.

Artikel **105** Regeeringsreglement heeft, naar de leer van BUYS, artikel 4 lid 2 Algemeene Bepalingen van Wetgeving doen vervallen.

Artikel **106** Regeeringsreglement begrijpt onder »ingezetenen": 1° de inboorlingen des lands, en 2° allen, die hun verblijf binnen Nederlandsch-Indië gevestigd hebben op den voet, bij artikel 105 Regeeringsreglement bepaald.

Artikel 4 lid 1 Algemeene Bepalingen van Wetgeving (van 1848) daarentegen verstaat onder »ingezetenen": 1° alle Nederlanders, inwoners zijnde van Nederlandsch-Indië, 2° de landzaten of inboorlingen van den Nederlandsch-Indischen Archipel, en 3° alle personen, onverschillig van welken landaard, die met toestemming der regeering hun woning binnen Nederlandsch-Indië gevestigd hebben.

Er is groote strijd over de beteekenis van »inboorlingen" in artikel 106 Regeeringsreglement. Sommigen zeggen dat het identiek is met *land-*

zaten in artikel 4 Algemeene Bepalingen van Wetgeving en met *inboorlingen* in artikel 57 Regeeringsreglement, dus bedoelt: eigenlijk gezegde inlanders. Anderen (MARGADANT III, blz. 250, en Kleintjes I, blz. 94) zeggen: *allen* die in Nederlandsch-Indië geboren zijn onverschillig tot welk ras, welken landaard of welke nationaliteit zij behooren. Weer anderen (DE LOUTER vijfde druk, blz. 117) zeggen: allen, die in Nederlandsch-Indië geboren zijn, voorzoover zij in Nederlandsch-Indië zijn blijven wonen.

Men kan dus niet verder gaan dan te zeggen dat categorie 3 van 1848 en categorie 2 van het Regeeringsreglement elkaar dekken; de rest is geheel onzeker.

Het Regeeringsreglement omschrijft in elk geval de personen, die het tot ingezetenen stempelt, op geheel andere wijze dan artikel 4 lid 1 Algemeene Bepalingen van Wetgeving; en daar artikel 106 voor dadelijke toepassing vatbaar is, moet artikel 4 lid 1 Algemeene Bepalingen van Wetgeving geacht worden te zijn vervallen. Aldus volgens de leer van BUYS.

Artikel 5 Algemeene Bepalingen van Wetgeving blijft m. i. *bestaan*. Het interpreteert het woord »vreemdeling" waar dit in de wetgeving van 1848 of elders voorkomt. Of het een mooi artikel is, is een vraag op zich zelf; maar strijd tusschen 106

of 107 Regeeringsreglement en 5 Algemeene Bepalingen van Wetgeving zie ik volstrekt niet.

Artikel **109** Regeeringsreglement staat naast de artikelen 6, 7, 8 en 10 Algemeene Bepalingen van Wetgeving en artikel 3 Bepalingen op den Overgang.

Artikel 109 lid 2 en lid 3 is eene copie — met belangrijke afwijkingen intusschen — van de artikelen 7 en 8 Algemeene Bepalingen van Wetgeving, waardoor deze laatste bepalingen als vervallen moeten worden beschouwd volgens de leer van Buys, daar de genoemde leden voor onmiddellijke toepassing vatbaar zijn. Artikel 9 Algemeene Bepalingen van Wetgeving wordt daardoor niet aangetast. Artikel 10 Algemeene Bepalingen van Wetgeving evenwel kan niet voortbestaan, als artikel 7, waarmede het samenhangt, wegvalt; immers het ziet op inlandsche christenen die tot de klasse der met de Europeanen gelijkgestelden behooren, en die kent het Regeeringsreglement niet. Dan vervalt echter tevens artikel 3 Overgangsbepalingen, dat weer samenhangt met gezegd artikel 10 Algemeene Bepalingen van Wetgeving.

Artikel 109 lid 4 moge ontleend zijn aan artikel 3 Overgangsbepalingen en den algemeenen regel stellen voor de inlandsche christenen ten aanzien van hunne rechten en verplichtingen (iets waarover verschillend kan worden gedacht); dat

is zonder belang, als vaststaat dat artikel 3 Overgangsbepalingen toch reeds vervallen is door het wegvallen van artikel 10 Algemeene Bepalingen van Wetgeving.

Ik zal mij niet begeven in eene verklaring van de verwarde redactie van dit artikel 109, daar zulks mij te ver zou voeren.

De leer van Buys moet dus aannemen, dat de artikelen 7, 8 en 10 Algemeene Bepalingen van Wetgeving en artikel 3 Overgangsbepalingen hebben opgehouden van kracht te zijn, toen de materie geregeld werd door artikel 109 Regeeringsreglement, dat voor onmiddellijke werking vatbaar was. Hetzelfde zal wel gezegd moeten worden van artikel 6 Algemeene Bepalingen van Wetgeving (luidende: »De ingezetenen van Nederlandsch-Indië zijn onderscheiden in Europeanen en daarmede gelijkgestelde personen, en Inlanders en met deze gelijkgestelde personen"); want in artikel 109 Regeeringsreglement staat niet meer dat de onderscheiding beperkt is tot de ingezetenen van Nederlandsch-Indië, al zou men uit het opschrift van Hoofdstuk VI Regeeringsreglement een argument kunnen halen. Die onderscheiding wordt dikwijls toegepast op hem, die, zonder ingezetene te zijn, met de Indische wetgeving in aanraking komt, zie b.v. Boek I titel I nieuw Strafwetboek voor Europeanen in *Ind. Stbl.* 1898 n^0 175.

De praktijk sluit zich reeds sinds een vijftigtal

jaren aan bij de meening die Buys volgt, want al de vijf leden van artikel 109 worden steeds toepasselijk geacht en toegepast. Vooral bij dit artikel komt dan ook uit, hoe onhoudbaar de leer is, die van opzijzetting van in 1855 bestaande verordeningen door het Regeeringsreglement zelf niet wil weten. Anders oordeelt echter artikel 1 van *Ind. Stbl.* 1855 n^0 79 (van December 1855) nog, dat spreekt van: »de volgens de algemeene bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië met Inlanders gelijkgestelde personen (vreemde oosterlingen)."

Margadant, De Louter en Kleintjes volgen te dezen de leer van Buys.

Artikelen **115** en **118** Regeeringsreglement naast artikel 24 lid 1 Algemeene Bepalingen van Wetgeving.

Terwijl artikel 24 lid 1 Algemeene Bepalingen van Wetgeving de bestaande verordeningen op lijfeigenschap en pandelingschap handhaafde en tevens te dezen aanzien verwees naar latere verordeningen, bepaalt artikel 115, dat de slavernij op 1 Januari 1860 zal zijn afgeschaft, en bepaalt artikel 118 Regeeringsreglement, dat het nemen van pandelingen, tot zekerheid van schuld, op Java en Madoera verboden zal blijven na 1 Mei 1855.

Artikel 24 lid 1 Algemeene Bepalingen van

Wetgeving moet volgens de leer van Buys als vervallen beschouwd worden op 1 Januari 1860 ten aanzien van het in artikel 115 Regeeringsreglement bepaalde, op 1 Mei 1855 in verband met het voorschrift van artikel 118 Regeeringsreglement.

En nu ten slotte: artikel **130** Regeeringsreglement is in strijd met *Ind. Stbl.* 1850 n° 42.

Dat staatsblad regelt de belangen van de Nederlandsche scheepvaart, voor zooveel aangaat Nederlandsch-Indië. Daarin wordt aan vreemde staten gelijkstelling in Indië van hun vlag met de Nederlandsche vlag gewaarborgd (behalve ten aanzien der kustvaart), indien zij:

a. de Nederlandsche vlag, bij de vaart op en van hun eigen havens, gelijkstellen met hun eigen vlag;

b. de Nederlandsche vlag met hun eigen vlag gelijkstellen bij de vaart op en van hun koloniën, zoo zij koloniën bezitten;

c. geen differentieele rechten heffen ten nadeele van de voortbrengselen der Nederlandsche koloniën.

Artikel 130 Regeeringsreglement daarentegen stelt alle havens van Nederlandsch-Indië, geopend voor den algemeenen handel, toegankelijk voor de schepen van alle volken, met welke het Koninkrijk der Nederlanden in vriendschap is; is derhalve ruimer dan *Ind. Stbl.* 1850 n° 42.

Het artikel is voor dadelijke toepassing vatbaar, en heeft dus volgens de leer van BUYS de regeling van 1850 doen vervallen.

Blijkens het voorloopig verslag van de Tweede Kamer (KEUCHENIUS II, blz. 171) was men van oordeel, dat door de redactie van artikel 130 lid 1 — die nagenoeg ongewijzigd is gebleven — de beperking van 1850 vervallen zou.

De meening van de Regeering over dit punt is niet duidelijk gebleken (KEUCHENIUS II, blz. 316); ook het debat in de Tweede Kamer geeft geen helder licht.

---

§ 4.

Invloed van artikel 132 op gewijzigde artikelen van het Regeeringsreglement.

Gaan wij ten slotte nog even na, of er ten tijde van de veranderingen in het Regeeringsreglement na 1 Mei 1855 verordeningen waren, die op het tijdstip dier veranderingen met het Regeeringsreglement in strijd waren.

1⁰ In artikel 52 Regeeringsreglement is een tweede lid (over gratie in geval van doodstraf) ingevoegd bij de wet van *Ind. Stbl.* 1901 n⁰ 318,

die in werking trad te gelijk (nl. op 1 Maart 1902) met de veranderingen, die gebracht moesten worden in het reglement op de strafvordering, het inlandsch reglement, *Ind. Stbl.* 1819 n^0 21 en de reglementen op het rechtswezen in de buitenbezittingen (*Ind. Stbl.* 1901 n^0 319, 320, 465 en 466). De kwestie kan dus hier niet spelen.

Alleen in het oog van hen die het artikel ook op vonnissen van de inheemsche rechtspraak laten slaan zou er moeielijkheid kunnen rijzen, want voor die vonnissen is ons lid niet uitgewerkt.

2^0 Aan artikel 56 Regeeringsreglement is in 1870 *Ind. Stbl.* n^0 117 gederogeerd door afzonderlijke bepalingen voor de afschaffing van de gouvernementssuikercultuur. Van wijziging van het Regeeringsreglement was hier m. i. geen sprake.

3^0 De wijziging van artikel 58 Regeeringsreglement door de decentralisatiewet van 1903 *Ind. Stbl.* n^0 329 levert geen kwestie op.

4^0 Artikel 60 Regeeringsreglement heeft bij de wet van 1870 *Ind. Stbl.* n^0 117 een principieele wijziging ondergaan, waarmede men wilde doen uitkomen, dat elke inmenging der regeering, die zou leiden tot het belemmeren van de particuliere bedrijven, zou ophouden.

5^0 De hoogst belangrijke aanvulling, die artikel 62 Regeeringsreglement kreeg door de agrarische wet van *Ind. Stbl.* 1870 n^0 55, trad in werking op den 30sten (100sten) dag na 2 Juni 1870. Het laatste lid dier wet is eerst uitgewerkt (zie artikel 5 agrarisch besluit) bij *Ind. Stbl.* 1871 n^0 163 (thans *Ind. Stbl.* 1900 n^0 240), in werking getreden op den 30sten dag na 4 November 1871. Tusschen die twee data gold eerst niets, vervolgens artikel 5 lid 2 van het agrarisch besluit, volgens hetwelk de Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië tijdelijke vergunning kon verleenen tot het aangaan van overeenkomsten als bedoeld in artikel 62 laatste lid (nieuw) Regeeringsreglement.

6^0 De aanvulling van het Regeeringsreglement met de artikelen 68*a*, 68*b* en 68*c* door de decentralisatiewet van *Ind. Stbl.* 1903 n^0 329 leidt tot geen kwestie.

7^0 Krachtens de wet van *Ind. Stbl.* 1901 n^0 318 zijn de artikelen 92—103 (oud) Regeeringsreglement vervangen door de artikelen 92—103 (nieuw), die in werking getreden zijn op 1 Maart 1902. Op dien datum waren vroegere verordeningen met het Regeeringsreglement in overeenstemming gebracht, zie de staatsbladen hierboven onder 1^0 genoemd.

Derhalve speelt ook hier onze kwestie niet.

8⁰ Artikel 108 Regeeringsreglement werd in 1881 aangevuld met een tweede lid, dat luidde: »De regelen, bij uitlevering van vreemdelingen in acht te nemen, worden vastgesteld bij algemeene verordening." De algemeene verordening, waarvan deze nieuwe bepaling spreekt, is een Koninklijk besluit van 1883 *Ind. Stbl.* n⁰ 188.

Ten aanzien van de uitlevering bestond vóór de opneming van artikel 108 lid 2 geen regeling voor Indië, zoodat hier onze kwestie niet speelt.

9⁰ Artikel 109 Regeeringsreglement heeft door de wet van *Ind. Stbl.* 1899 n⁰ 202 (in werking sinds het verloop der gewone termijnen) eene wijziging ondergaan in lid 2 en lid 3, welke de overbrenging inhield van de Japanners naar de klasse der met Europeanen gelijkgestelden. Uit deze wijziging bleek, dat althans de wetgever aanneemt, dat artikel 109 Regeeringsreglement en niet de artikelen 6, 7, 8 en 10 Algemeene Bepalingen van Wetgeving de indeeling in klassen beheerscht.

Onze kwestie zou zich kunnen voordoen bij anterieure verordeningen, waarin Japanners uitdrukkelijk mochten genoemd zijn onder de vreemde oosterlingen. Zulk een verordening heb ik echter niet kunnen vinden. Wel is er eene belasting-

verordening (zie *Ind. Stbl.* 1899 n° 107) voor vreemde oosterlingen, waarin de Japanners uitdrukkelijk worden genoemd, maar zij worden daar juist uitgezonderd.

---

§ 5.

Het oordeel der jurisprudentie.

Uit het in § 3 van dit hoofdstuk behandelde merkten wij reeds op, hoe verschillend het oordeel is van de schrijvers over het Nederlandsch-Indisch staatsrecht. Nu eens gaat men mede met de leer van Buys, dan weer met de andere, en op menige plaats kiest men geen partij. Zoo volgt Margadant deel I, blz. 297, de leer van Buys, maar op eene andere plaats (deel III, blz. 81) schaart hij zich aan de zijde van de tegenpartij. De Louter en Kleintjes deelen in de meeste gevallen Buys' leer, doch in menig geval roeren zij de kwestie niet aan.

Gaan we de jurisprudentie in Nederlandsch-Indië na over de laatste jaren, dan komen wij ongeveer tot hetzelfde resultaat.

Ten aanzien van den invloed van artikel 132 Regeeringsreglement op vroegere verordeningen (ook van vóór 1836), die niet strijdig waren met het Regeeringsreglement, aarzelt ook de juris-

prudentie niet. Die verordeningen worden ook naar haar oordeel door artikel 132 gehandhaafd.

Ten aanzien echter van de vraag, in hoeverre strijdige verordeningen van vóór 1 Mei 1855 nog geldingskracht hebben, neemt de Nederlandsch-Indische rechterlijke macht geen vast standpunt in.

Zoo acht een arrest van het Hooggerechtshof (*Ind. W. v. h. R.* n⁰ 2006) in 1901 artikel 11 Algemeene Bepalingen van Wetgeving vervangen door artikel 75 lid 3 van het Regeeringsreglement; maar een arrest van 1903 (Recht in Ned.-Indië deel 80) haalt naast artikel 75 lid 3 van het Regeeringsreglement de artikelen 11 en 12 Algemeene Bepalingen aan, terwijl een landraadvonnis van 1903 (*Ind. W. v. h R.* n⁰ 2108) artikel 11 Algemeene Bepalingen zonder meer toepasselijk verklaart.

Terwijl een arrest van het Hooggerechtshof (*Ind. W. v. h. R.* n⁰ 1580) artikel 78 Regeeringsreglement noemt naast de artikelen 2 en 3 Rechterlijke Organisatie, verwijst een vonnis van een Raad van Justitie (*Ind. W. v. h. R.* n⁰ 1618) alleen naar artikel 78 Regeeringsreglement. Evenzoo haalt een vonnis van een Raad van Justitie (*Ind. W. v. h. R.* n⁰ 1722) artikel 78 lid 1 Regeeringsreglement aan naast artikel 2 lid 1 Rechterlijke Organisatie.

In tal van vonnissen (*Ind. W. v. h. R.* n⁰ 1567; Recht in Ned.-Indië 1901, deel 76, blz. 147 en

151) komt artikel 109 Regeeringsreglement ter sprake en *niet* de artikelen 6—10 Algemeene Bepalingen.

Een arrest van het Hooggerechtshof (*Recht in Ned.-Indië* 1891, deel 56, blz. 120) acht artikel 162 sub 4° Rechterlijke Organisatie van kracht en niet artikel 83 Regeeringsreglement.

De jurisprudentie nam (vóór de inwerkingtreding van de wet van *Ind. Stbl.* 1901 n° 318) meestal artikel 159 (oud) Rechterlijke Organisatie tot uitgangspunt ondanks het bestaan van artikel 98 (oud) Regeeringsreglement; zie o. a. een arrest van het Hooggerechtshof in *Ind. W. v. h. R.* n° 1772. Zie ook MARGADANT III, blz. 218.

Uit bovenvermelde voorbeelden zien wij dus, dat er zijn:

1° gevallen waarin de jurisprudentie volgt de leer van BUYS (*Ind. W. v. h. R.* n° 2006, n° 1618, n° 1567 enz.);

2° gevallen waarin de omgekeerde leer wordt aangehangen (*Ind. W. v. h. R.* n° 2108; *Recht in Ned.-Indië* 1900, deel 76, blz. 454 enz.);

3° gevallen waarin beide leeringen door elkaar gehuldigd zijn (*Ind. W. v. h. R.* n° 1580, n° 1722; *Recht in Ned.-Indië* 1903, deel 80 enz.).

De Indische rechterlijke macht neemt derhalve ten aanzien van de in § 3 besproken vraag geen vast standpunt in.

HOOFDSTUK III.

De twee rechtsvragen in het Surinaamsche en het Curaçaosche staatsrecht.

Vergelijken wij de beide gelijkluidende artikelen 169 Regeeringsreglement van Suriname en 190 Regeeringsreglement van Curaçao met artikel 132 lid 1 Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, dan treft ons eenig verschil in de redactie. Terwijl het laatste artikel spreekt van »alle verbindende wettelijke verordeningen, reglementen en besluiten" noemen artikel 169 en 190 Regeeringsreglementen voor de West slechts »alle verbindende verordeningen". Dat deze woorden echter hetzelfde willen zeggen, zagen we reeds op blz. 20. Voorts missen wij in artikel 132 lid 1 de toevoeging »volgens de voorschriften dezer wet", die aan het slot van de artikelen 169 en 190 van de Regeeringsreglementen voor de West voorkomen. Deze toevoeging schijnt mij gansch overbodig, aangezien het wel van zelf spreekt, dat de verordeningen, die de oude regelingen moeten vervangen, volgens de voorschriften van het

Regeeringsreglement moeten tot stand komen.

Uit de woorden van de artikelen 169 en 190 zullen we derhalve niet meer licht ontvangen dan uit die van artikel 132 lid 1. Ook de wordingsgeschiedenis van deze slotbepalingen uit de Regeeringsreglementen voor de West leidt tot geene verklaring van de twee artikelen. In de memorie van toelichting, die het wetsontwerp voor een Regeeringsreglement van Suriname vergezelde, maakte de regeering er zich af met te verwijzen naar artikel 3 der additioneele artikelen van de grondwet van 1848 (Bijlagen 1863/64 n⁰ 119 blz. 1414), welke toelichting ook gold voor de betreffende bepaling in het ontwerp-Regeeringsreglement van Curaçao blijkens § 1 van de memorie van toelichting (Bijlagen 1863/64 n⁰ 119 blz. 1425). Ook in het voorloopig verslag van de beide Regeeringsreglementen werden beide artikelen met stilzwijgen voorbijgegaan (Bijlagen 1863/64 n⁰ 119 blz. 1693 en 1694). Ook bij de hernieuwde behandeling van de ontwerpen-Regeeringsreglementen liet men den tekst onveranderd (Bijlagen 1864/65 n⁰ 8 blz. 117 en 128) en zoo gaven, blijkens de nota van wijzigingen (Bijlagen 1864/65 n⁰ 8 blz. 146 en 147), het eindverslag van de commissie van rapporteurs (Bijlagen 1864/65 n⁰ 8, blz. 397—401) en de voorgestelde amendementen in het Surinaamsche en nota van wijzigingen voor het Curaçaosche reglement (Bijlagen 1864/65 n⁰ 8

blz. 1272), de beide slotbepalingen tot geen bespreking aanleiding. In de Tweede Kamer werden artikel 168 (thans 169) en artikel 189 (thans 190) zonder beraadslaging aangenomen (Handelingen 1864/65 blz. 953 en 956). Ook bij de behandeling in de Eerste Kamer bleven beide voorschriften onbesproken (Handelingen 1864/65 blz. 200—201, 217 en 227—230). Alleen werd door toevoeging van een nieuw artikel in beide reglementen de nummering zooals zij thans nog is.

Wij zagen reeds dat de woorden van beide artikelen tot geen nadere verklaring leiden, maar ook de historie verspreidt derhalve geen licht over de beteekenis van deze bepalingen, tenzij wij de verwijzing naar artikel 3 van de additioneele artikelen der grondwet van 1848 moeten beschouwen als de verklaring van de artikelen 169 en 190. In dat geval zou wellicht ook hier de leer van Buys' tegenstanders gelden, zooals die door de Regeering van 1848 werd verkondigd (zie boven blz. 9).

Het kan niet in mijn bedoeling liggen nu even uitvoerig voor Suriname en Curaçao als voor Nederlandsch-Indië na te gaan, welken invloed de artikelen 169 en 190 op de vroegere verordeningen en op het Regeeringsreglement hebben en wat het oordeel der jurisprudentie in die kolonies is.

HOOFDSTUK IV.

Wenschelijke wetswijziging.

Het vorenstaande leerde ons in de eerste plaats, dat het ten hoogste gewenscht is om bij vernieuwing van of wijziging in een der Regeeringsreglementen zooveel mogelijk de bestaande verordeningen met de nieuwe wetsvoorschriften in harmonie te brengen. Het zou zeker alle aanbeveling verdienen om alsnog voor Indië de artikelen uit Algemeene Bepalingen enz., die als vervallen beschouwd moeten worden, uitdrukkelijk in te trekken.

Maar het leerde ons tevens de volgende moeielijkheden kennen waartoe artikel 132, 169 en 190 van het Nederlandsch-Indische, het Surinaamsche en het Curaçaosche Regeeringsreglement aanleiding geeft:

1^0 De tekst van genoemde voorschriften verdient eenige verduidelijking ten opzichte van de woorden »verbindende wettelijke verordeningen, reglementen en besluiten" (»verbindende veror-

deningen"). Wij zagen reeds op blz. 20, welken zin wij aan deze woorden moeten toekennen.

2^0 Is ons artikel noodig voor alle bestaande verordeningen, strijdig of niet met het Regeeringsreglement, of alleen voor de strijdige?

3^0 Indien wij aannemen, dat het voorschrift alleen noodig was om met het Regeeringsreglement strijdige verordeningen uitdrukkelijk te handhaven, dan rijst de moeielijkheid, of álle strijdige verordeningen moeten worden gehandhaafd, dan wel slechts die strijdige verordeningen, die niet reeds vervangen zijn door een voor dadelijke toepassing vatbare bepaling in het Regeeringsreglement zelf.

4^0 Is het noodig, dat onze overgangsbepaling ook voorziet in de gevallen, dat op het oogenblik van wijziging van een Regeeringsreglementsartikel na 1 Mei 1855 (1 Januari 1866) verordeningen bestaan, die in strijd zijn met het gewijzigde artikel?

5^0 Is wijziging van gehandhaafde strijdige verordeningen geoorloofd?

Die moeielijkheden zullen door den wetgever moeten worden ondervangen. Wellicht ware eene redactie als de volgende dienstig voor de drie Regeeringsreglementen:

»1) Wettelijke regelingen, die bestaan op het tijdstip dat dit reglement of een wijziging van dit reglement in werking treedt en die met een

der nieuwe voorschriften strijdig zijn, blijven, indien het nieuwe voorschrift waarmede strijd bestaat niet voor onmiddellijke toepassing vatbaar is, van kracht totdat dat voorschrift voor toepassing vatbaar is gemaakt of totdat die bestaande regelingen zijn ingetrokken.

2) Zij mogen worden gewijzigd, mits de wijziging zelve in overeenstemming zij met de nieuwe voorschriften dezer wet.

3) De beide vorige leden hebben geen betrekking op verdragen met vreemde mogendheden."

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Onder »Armbestuur" in artikel 193 Grondwet moet zoowel het algemeen als het bijzonder armbestuur worden begrepen.

II.

Bij de beslissing van geschillen over de toepassing van plaatselijke belastingverordeningen zijn de Gedeputeerde Staten bevoegd om de verordeningen onverbindend te verklaren wegens strijd met de wet.

III.

Een wettellijk verbod voor de gemeenten om zekere algemeen geoorloofde bedrijven uit te oefenen zou ongeoorloofd zijn.

IV.

Openbare ambtenaren, wonende buiten de gemeente, waar zij hun ambt uitoefenen, kunnen in die gemeente niet worden aangeslagen in een der plaatselijke belastingen van artikel 240*c* der gemeentewet.

V.

Eene krachtens uiterste wilsbeschikking op te richten stichting kan erfgenaam zijn van den erflater.

VI.

Artikel 1724 Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op schenking van schepen.

VII.

Bij collisie van schepen is de schadevergoeding beperkt tot de schade aan schip en lading zelve toegebracht.

VIII.

Indien een deurwaarder als zoodanig op eene openbare terechtzitting van een kantongerecht fungeerende, als gemachtigde van een der litigeerende partijen verschijnt, behoort tegen die partij verstek te worden verleend.

IX.

In artikel 68 Strafwetboek heeft »feit" de beteekenis van »concrete gebeurtenis".

X.

Hij die zich verdedigt tegen den aanval van een gevaarlijk dier handelt niet in noodweer, maar in noodtoestand.

XI.

Bij verbeurdverklaring van meerdere niet in beslag genomen voorwerpen moet in het vonnis voor elk voorwerp afzonderlijk het geldelijk bedrag en het aantal dagen vervangende hechtenis bepaald worden.

XII.

Artikel 218 lid 4 Strafvordering moet door de Rechtbank ook toegepast worden in het geval dat de door de Rechtbank bevoegd geoordeelde Kantonrechter zich reeds vooraf bij in kracht van gewijsde gegaan vonnis onbevoegd verklaard heeft om van het feit kennis te nemen.

XIII.

Het exploit van verzet tegen een verstekvonnis moet beteekend worden aan den ambtenaar van het Openbaar Ministerie bij het rechterlijk college of kantongerecht, tegen welks vonnis het verzet gericht is.

XIV.

Heffing van een invoerrecht om daardoor de werking eener buitenlandsche uitvoerpremie te neutraliseeren, is niet aan te bevelen.

XV.

Voor de actio de tigno juncto was noodig, dat het materiaal gestolen was.

